
城市化、土地制度与经济可持续发展
——靠土地支撑的城市化还将持续下去？

城市化与土地制度改革课题组

一、引言

1.1 90年代中后期以来，中国经济在工业化继续高速推进的同时，城市化的提速，成为这一轮中国经济成长的主要力量。1998-2003年，中国工业产值以及投资继续维持9.83%和14.14%的高增长，城市化率从1998年的30.42%提高到2003年的40.5%。工业化和城市化的双引擎为这一时期GDP8-9%的高增长做出了卓越贡献。这一时期的高速城市化一方面依托于国家大规模基础设施投资，以2001年为例，以电力、煤气、水、交通运输和邮电通讯等为主的基础设施投资占到全社会固定资产投资的23.5%，另一方面依赖于启动住房消费信贷，以推动房产市场和土地市场的发展，为政府巨额的城市化资金解套。自1998年引入住房抵押贷款以来，房地产行业迅速起飞。新开工建设项目和每平米销售价格都以每年增长24%的速度飞速上升，这大概相当于GDP增速的三倍。2003年年房地产的销售约占到GDP的9.2%，而1998年只有3.9%，房地产行业占到自1998年以来中国GDP增长的1/5。

1.2 在工业化继续“高歌猛进”和城市高速扩张的同时，由此引发的相关社会问题也越来越显化。主要表现为，（1）高速的工业化和城市的大规模扩张，使建设用地量增长加速，由此导致农地被大面积占用。在20世纪90年代的10年间，城乡建设用地增加2640万亩，其中81%的新增建设用地来自于对耕地的占用，也就是有2138万亩耕地被占用，引起中央政府对粮食安全的担忧。（2）由于土地制度极其相关法律内生的对农民土地权益的不公平性，在大面积集中占用土地成为势不可挡时，势必加剧征地主体政府与被征地者农民之间的矛盾与冲突。据中国社会科学院调查，2003年以来，农民土地权益纠纷已成为现在群体性上访的第一位原因。（3）由于城市化的基础设施投资主要来源于政府对经营性用地的出让金和以土地抵押的金融贷款，由此刺激了政府多圈占农民土地以多获取土地出让金，以及政府陷入巨额的财政和金融风险。（4）2004年初中央政府采取的以冻结土地进行宏观调控措施，尽管将高额的固定资产投资压了下来，但由于没有解决地方经济发展中土地的供地机制，这种行政性管制措施也使一些地方的经济发展受挫，不利于经济的正常发展。

1.3 引发以上问题的背后，实质上源自于在中国推进工业化、城市化的进程中，土地制度安排上的滞后。本报告依托于对Z省90年代以来工业化、城市化进程中出现的土地问题的调查。90年代以来，Z省的工业化进程在全国名列前茅，城市化进程也于90年代末期以后提速，使其成为中国经济成长最为活跃的地区之一。本次调研的地区S县、J市和Y市基本上可以作为Z省经济高速成长的缩影。我们将使用所调查地区的资料，集中讨论以下问题：90年代以来工业化、城市化的特征；土地一级市场垄断为政府推进城市化和园区建设所提供的制度保障；土地在城市化和工业化中所扮演的角色；以土地启动工业化、城市化的机制；在城市化进程中如何保护农民的土地权利；最后是相关的政策建议。

二、90年代末以来工业化、城市化的主要特征：从自动自发到政府介入

2.1 80年代中期至90年代中期,以乡镇企业为主体的农村工业化是这一时期Z省经济高速增长的发动机。从80年代中期发轫,Z省乡镇企业凭着比国营企业机制灵活的优势和乡镇企业经营者特有的精明禀赋和务实态度,绕开城乡户籍制度和其他城乡二元体制对农村劳动力转移的刚性制约,利用自有土地、房屋等生产资料和廉价的本乡本土劳动力的优势,迅速崛起。1980-1997年,第二产业增加值从84亿元增加到2460亿元,工业增加值占GDP的比重上升到48.6%,1997年全省工业总产值中村及村以下工业总产值占60.2%,农村工业吸纳的从业人员达到664万人,比1985年增加了92%。1997年农村个体工业个数51.3万个,从业人员292万人,工业总产值3543亿元,占全省工业总产值的34.1%。1997年一二三产业占GDP的比重分别为13.7%,54.1%,32.1%,就业比重看,分别为41.3%,30.9%和27.8%,

2.2 农村工业经过10多年的发展,到90年代中期,形成了独特的以县或镇、村为半径的产业集群。据Z省委政研室2001年6月的调查汇总,在全省88个县市区中,有85个形成了以某一类产业为主导的集群,工业总产值超亿元的集群有519个,其中工业总产值10-50亿的集群有118个,50-100亿的集群有26个,100亿以上的集群有3个,全省有52个集群的产品国内市场占有率达30%以上。产业集群的形成也带动了专业市场和小城镇的发展。到90年代中期,全省已形成了4400个专业市场,依托这些专业市场,各个产业集群生产的产品源源不断地发往国内外,市场成为连接全省85%的个体工商户和私营企业的桥梁,带动了服装、饰品、拉链、毛纺、针织、袜业、彩印包装等产业的发展。如Y市小商品市场总面积70多万平米,经营摊位3.5万个,经营人员7万多人,汇集了28个大类8万余种商品。K镇的“中国轻纺城”,拥有19个专业市场,占地面积19.2万平方米,建筑面积60.5万平方米,营业用房1.35万间,市场年交易额达180亿。农村工业化和产业集群的形成促进了Z省的城市化。Z省的建制镇由1978年的167个猛增到1998年的1006个,小城镇的增加使Z省的城市化水平从1978年的14%提高到1998年的35%。

2.3 从1998年开始,顺应企业规模的扩大和产业升级,Z省的工业化一方面继续受各县已形成的产业集群进一步壮大的推动,另一方面则受工业园区发展的推动。截止2002年,全省已有经济技术开发区、高新技术开发区、特色工业园区、乡镇工业专业园区等各类工业园区818个,总规划面积1521平方公里,已启动开发面积484平方公里,完成基础设施投入406亿元,工业性投资1448亿元,入园企业35000家。2003年上半年,各类园区建设投资达443亿元。从而保证了Z省工业的继续高速增长,使之成为“世界制造基地之一”,1998-2003年,Z省的第二产业仍保持了13.1%的高增长。

S县的工业转型可以作为Z省工业化的一个缩影。S是中国集体乡镇企业发展最为兴旺的地区之一,80年代的“NS模式”曾与“苏南模式”齐名。在经历90年代中后期的乡镇企业改制以后,乡镇企业的资本积累和规模迅速扩张,基础设施薄弱的小城镇难以成为这些规模扩大的企业和产业集群的依托,S的工业也转向在园区发展。其中,著名的K开发区成立于1993年11月,1998年以后工业发展提速,到2000年整个开发区成型,开发区企业以轻纺产品(纺丝,织布,印染)为主,重点发展较高档次的服装及新型材料。开发区到目前为止已经引进的工业项目369个,总投资169亿,引进外资项目142家,合同累积利用外资6.1亿美元,实际利用外资3.1亿美元,其中投资项目超过1000万美元的外资项目有50家。累积工业总产值600多个亿,利税50亿,自行出口15亿美元。到2002年,作为轻纺织业制造基地的滨海工业园已完成4.3平方公里的基础设施建设,27个项目落户园区总投资超过40亿元。新建和扩建了17个镇街工业园区,规划总面积达3.1万亩,一期开发1.4万亩。县城规划区内的K1、K2、K3三个工业园区和设在中心镇、重点镇的几个特色工业园区(K1工业园规划面积8平方公里,K2高新技术产业园区规划面积2.13平方公里,K3工业园区规划面积9.85平方公里),成为产业集聚的重地,这些总规划面积30平方公里的工业园区在15期间能全部建成,工业产值占到全县一半以上。

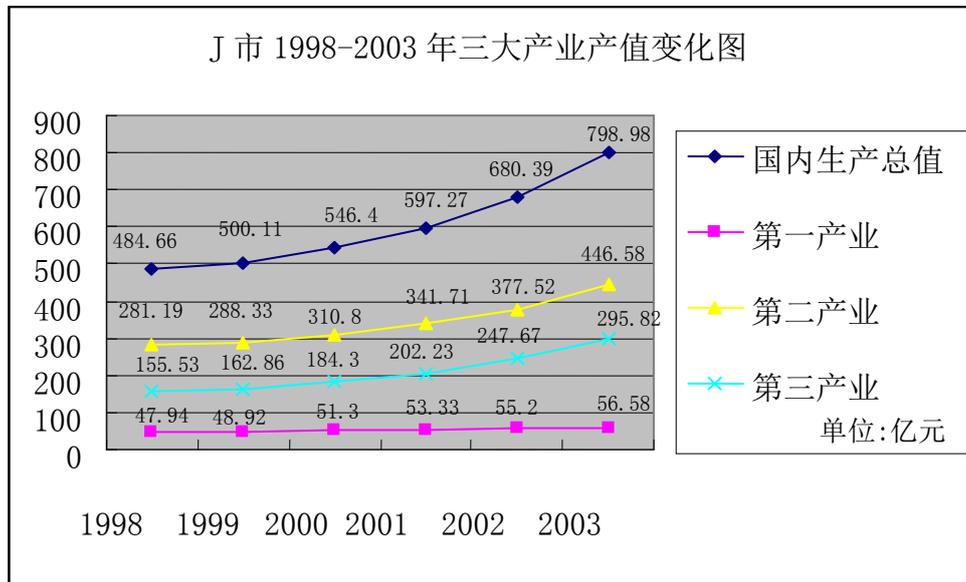
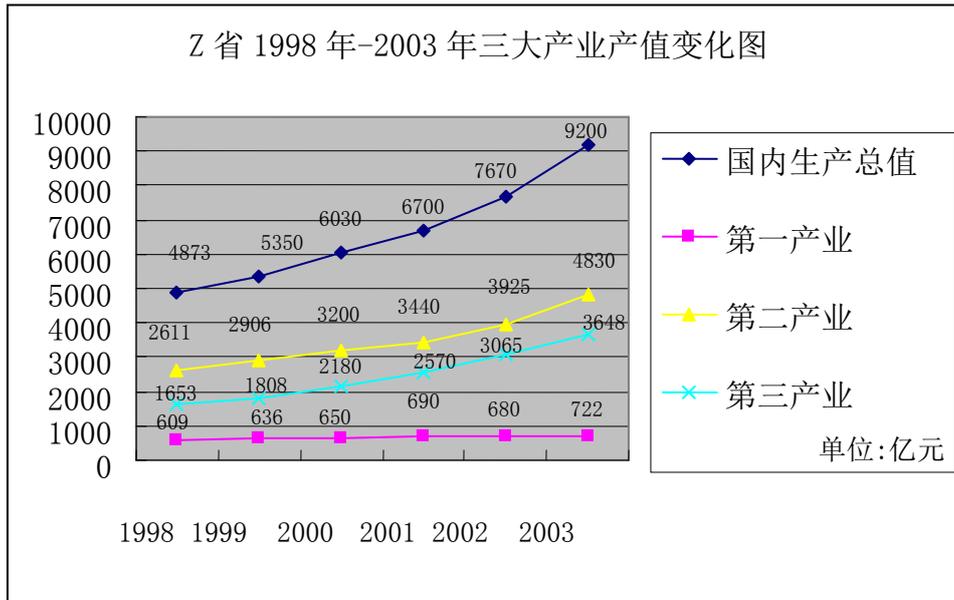
与S县从农村工业——产业集群——工业园区的扩展模式不同,Y市经济所走的是一条“以商促工,工商联动”的发展模式。Y历经20多年的商贸繁荣,铸就了闻名全球的“Y小商品交易市场”,随着市场的发展,又不断形成了一批以市场为依托的——如服装、袜业、

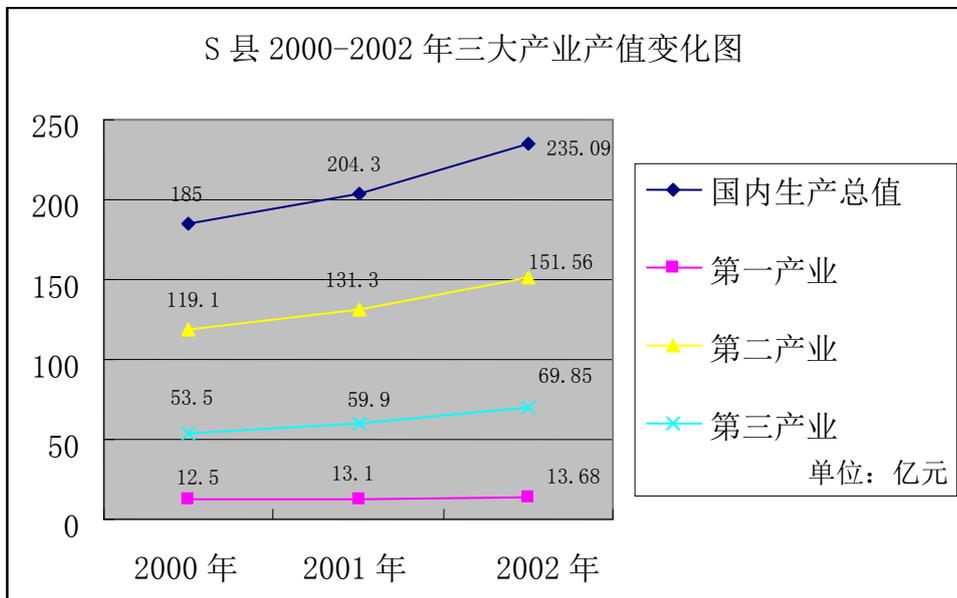
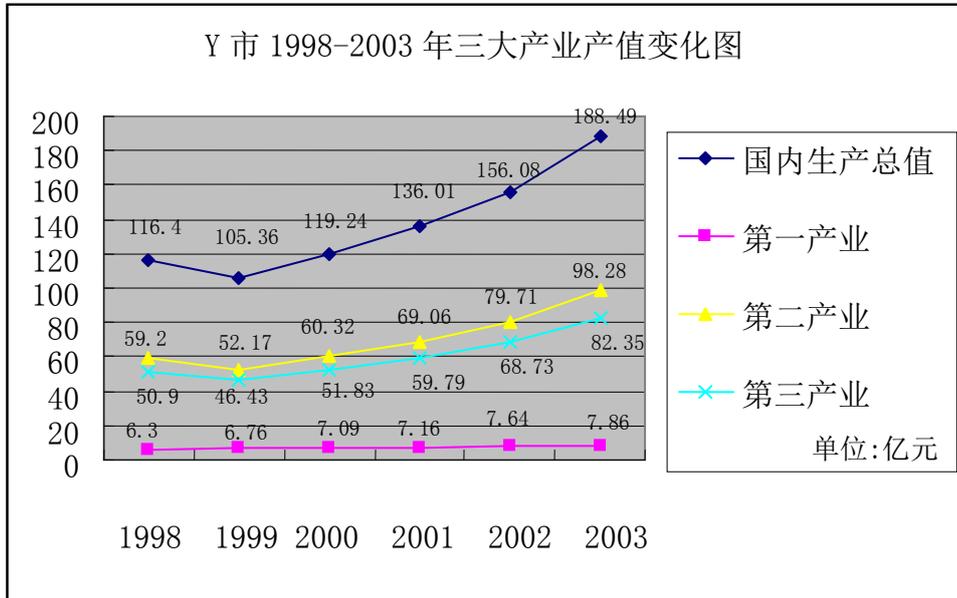
拉链、饰品、玩具、针织内衣、彩印、化妆品等产业集群。这些产业最早以家庭工厂形式分布在农村，90年代以后移入工业区。其中Y经济开发区于1992年8月8日成立，到1998年成型，2003年时利税已达1.8个亿。B开发区一共开张了193家企业，147家企业投产，工业产值从2001年的18.2亿增加到2003年的51亿，上缴税收从2000年的1300万增加到2003年的1.4亿。Y工业园区2003年7月统计，在Y买地的企业3800多家，共需净工业用地8万多亩，加上道路、绿地、花园等配套设施，土地需求还要多2-3倍，达200平方公里。涵括Y的J市的工业园区建设则是从2000年上半年开始有实质性起步，目前共有各类工业园区和经济开发区67个，规划占地总面积172.14平方公里，去年实际开发面积18.78平方公里。基础设施总投资2003年达16亿多元，新进园区企业996家，已投产企业322家，创造就业岗位约6.2万个，工业园区和经济开发区实现销售产值超百亿元，上缴税收约4亿元。

2.4 在工业上重点发展园区的同时，Z省的另一经济增长点就是城市化的提速。1996年，Z省人均GDP已超过2000美元，35个设市城市的城区人口占全省人口的17%，城区面积占全省土地的0.5%，却创造了80.4%的国民生产总值。但与工业化水平相比，城市化水平明显滞后，原先的小城镇发展已无法起到生产要素集聚、提高购买力以及人口向城市集聚的城市化效应。1998年工业化水平已超过60%，而城市化水平仅为33.5%，城市化比工业化水平明显滞后。城市化进程加速势在必行。1998年以来，Z省城市化水平每年以近2个百分点的速度提升。到2003年，全省城市化水平达到53%。在我们所调查的地区，Y的城市化最为典型。在1978-1988间是以C镇为商业贸易中心扩展，人口从3万余人增加到6.18万人，城市化水平从原来的8%提升到12%。到1988年撤县改市直到20世纪90年代初，城市化率从1988年的15%上升到40%。1998年以后城市化更加提速，到2001年城市化水平已达55.2%。城市化的提速促进了第三产业的发展，使第二产业和第三产业的比例更趋合理。1998-2003年，Z省第三产业产值年增长率高达17%，比第二产业的13%高出4个百分点，J市第三产业产值年增长率为近14%，比第二产业的9.7%也高出4个百分点，Y的情形有别于其他城市，是因为它是以商为主，工业增长是步商业之后尘。

表1：Z省、J市、Y市和S县（S县为2000—2002年）1998年—2003年三大产业产值年均增长速度表

地区	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
Z省	13.55%	3.46%	13.09%	17.15%
J市	10.51%	3.37%	9.69%	13.72%
Y市	10.12%	4.52%	10.67%	10.10%
S县	12.7%	4.61%	12.81%	14.26%





2.5 城市化提速的一个标志是城市的扩张。在我们调查的一县两市表现得非常明显。S县在这一时期经历了一次县城的大搬迁，完成了从纯产业性开发区向以城市功能为主的县城的转化。S县原来的县城在S市里，被当地人戏称为“一街三府”，即市政府、县政府、街道委员会同处一条街道。该县于1992年成立K开发区时就有了以此为中心形成县级经济板块的意图。到1995年时，整个规划按照县城模式进行设计，尽管S市没有批准S县在K开发区的基础上建立新县城的要求，但实质上已开始将开发区从产业区向城市功能区的转变。到1998年再次调整规划时，已明确了整个开发区的城市定位，即成为县政府的所在地。2000年，S县获得批准将整个县城搬到K开发区，提出了将其建成“国际纺织中心，江南水乡名城”的目标。在从开发区向城市转变的过程中，城市版图不断扩大，由创办开发区时的1555亩地，到2000年S县由老城区搬到新城区时，老城区的面积为10平方公里，新城区的面积为12平方公里。到提出建立“国际纺织中心，江南水乡名城”时，规划面积为50平方公里，规划人口40万人，到2003年新城区已建成23平方公里。

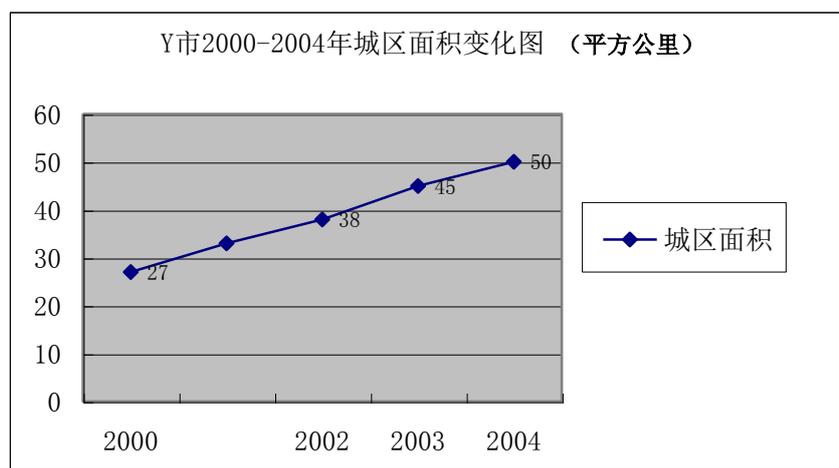
J市是Z省中西部中心城市，下辖W城、J东两个区，Y、D、K、L四个市和P、W、A三个县。城市面积10918平方公里，人口450万，其中J市市区面积2045平方公里，人口92.18万，市本级建成区面积60平方公里。自2000年至今拆迁旧城200万平方米以上，改造低水平居住条件4000余户。新区建设围绕“一中两翼两个金三角”的规划思路展开；目前400平方公里的“三纵三横三环”城市道路在建；江北3.2公里景观带和人民广场改造项目已经完工。J市这一时期的经济发展加速，也得益于城市的扩张，每年以5-6平方公里扩展。到2001年底，J市区和该市中心城区面积分别达到49平方公里和146平方公里。

更引人注目的是Y城区的扩展。它1984年时还只是一个占地2.8平方公里，县城人口3.5万人的传统农业县城，1985年的第一次县城规划也就是以C镇为中心、仅10万人的小城镇规划，到1988年撤县建市，城区人口6.18万，建设用地5.08平方公里。1993年第二次规划时则不得不按20万人口的小城市规划，到1997年第三次规划时则须按30万人口的中等城市规划，并提出了建“现代化商贸名城”的目标，到2000年第四次修编时则成了50万人口、50平方公里的国际性商贸城市。一个在改革开放初还只是一个农业县的Y，1984年的城区面积仅2.8平方公里，到1988年建市时就达到了11.05平方公里，到2000年以后每年以10多个平方公里的速度扩张，其中2000年时的城区面积达到27平方公里，2002年时为38平方公里，到2003年时更是达到45平方公里，2004年遇到土地调控才不得不慢下来，达到50平方公里。

表 2：调查地区的城市扩张

单位：平方公里

	2000年城区面积	2004年城区面积	城区面积平均年增长率
S县新城区	12	23	17.7%
Y市	27	50	16.7%



2.6 巨额的基础设施投资则是城市扩张的题中应有之义。这些基础设施包括交通、水利、城市建设、广场、办公大楼等。由于产业支撑、市场发展和政府职能的不同，在不同地区基础设施投资的构成可能不同，但是有一个共同点是：政府在城市基础设施投资中扮演了主角的角色。以 Y 市为例，尽管基础设施投资已有其他渠道，政府在这方面的投资额也巨大，1999-2003 年，政府投入 44 亿以上，其中城市基础设施投入 28 亿，交通基础设施 8.9 亿元。

表 3：Y 市历年财政基本建设投入情况表

单位：万元

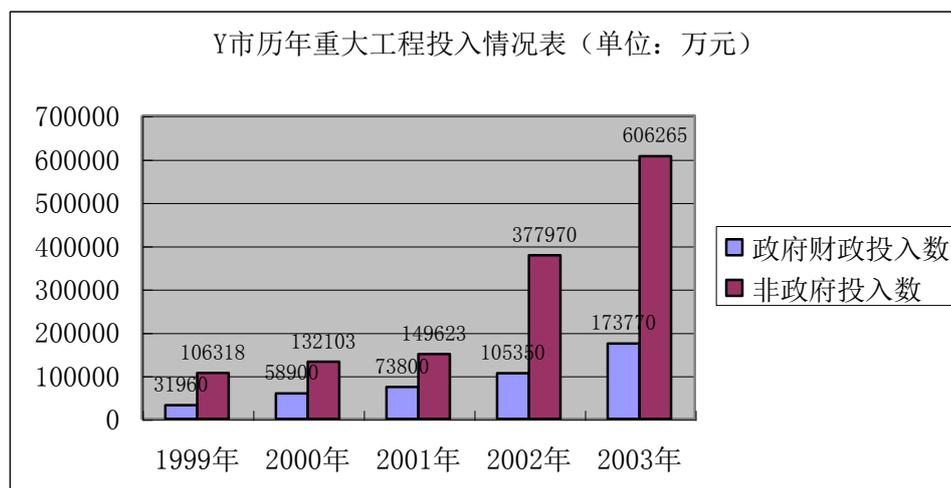
年份	合计	城市基础设施	交通基础设施	教育基础设施	供电基础设施	农业基础设施	其他
1999	39017	23810	5401	2491	2126	360	4829
2000	56289	28590	12351	5296	1819	2657	5576
2001	124284	71284	18256	17158	2323	2111	13152
2002	126234	63634	22680	14264	1729	1876	22051
2003	161275	97693	31238	14606	1872	3477	12389
合计	507099	285011	89926	53815	9869	10481	57997

注：本表财政基本建设投入数含市财政间歇资金列支的数额。

表 4：Y 市历年重大工程投入情况表

单位：万元

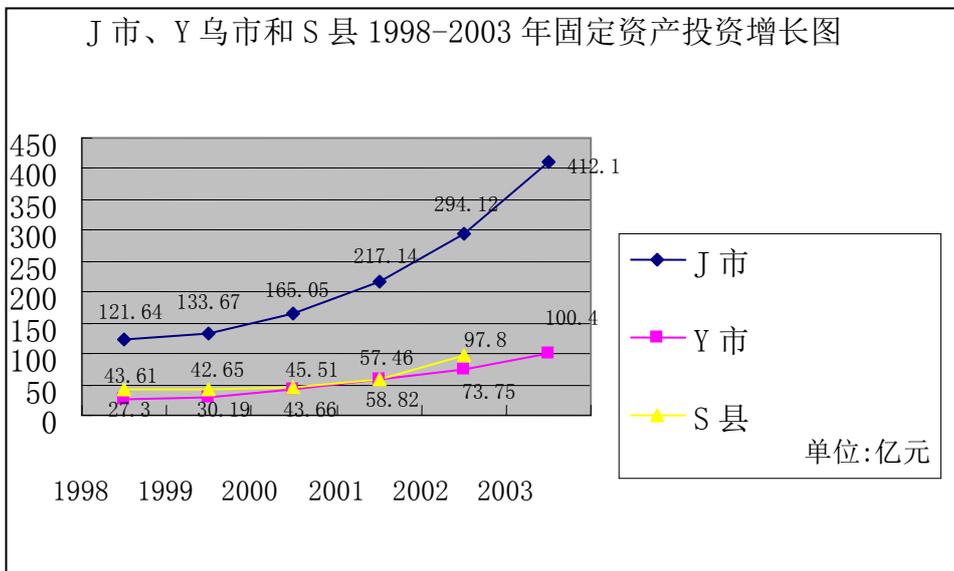
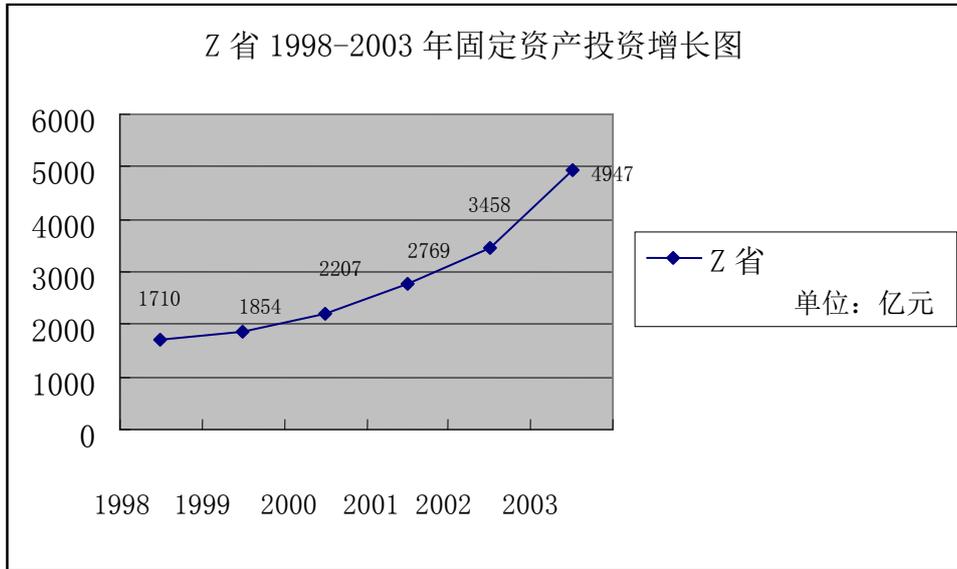
年度	小计	政府财政投入数	非政府投入数
1999	138278	31960	106318
2000	191003	58900	132103
2001	223423	73800	149623
2002	483320	105350	377970
2003	780035	173770	606265
合计	1816059	443780	1372279

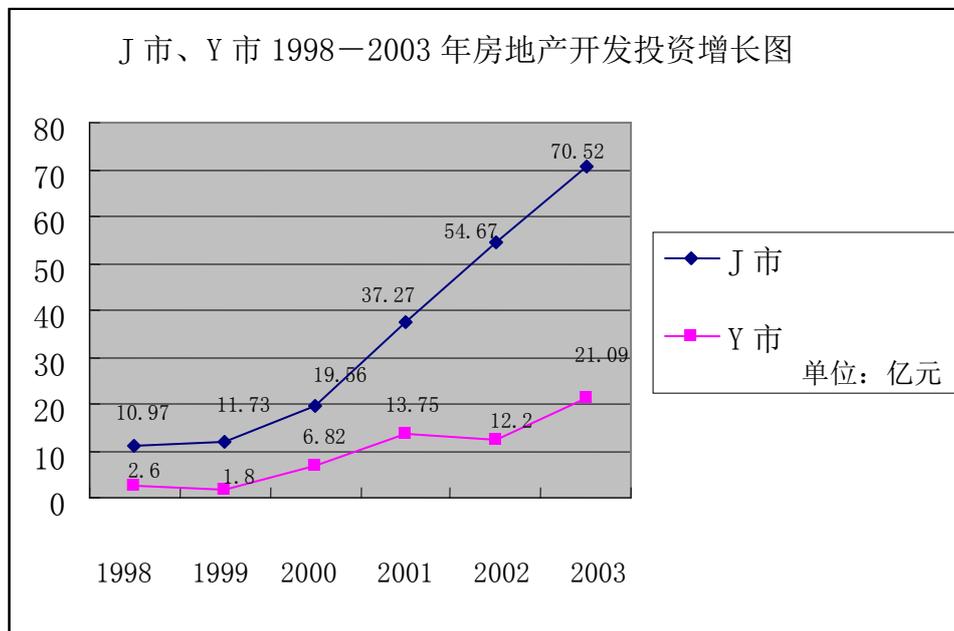
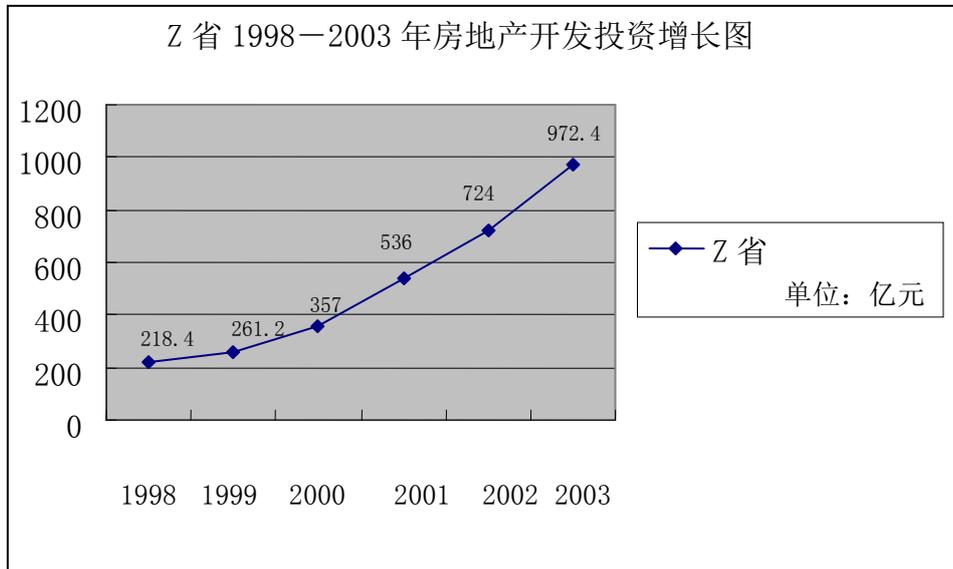


2.7 很显然，城市扩张成为拉动这一轮经济增长的主要力量。1998-2003 年，Z 省固定资产投资保持了 23.67% 的高增长，在我们所调查的“三县市”则更高，J 和 Y 分别达到 27.6% 和 29.7%。在城市投资中最为显著的是房地产投资的高速增长。1998-2003 年间，Z 省房地产开发投资年增长率达到 34.8%，J 和 Y 市更是分别高达 45.1% 和 52%。

表 5：Z、J、Y 和 S（S 为 2000—2002 年）1998 年—2003 年固定资产和房地产开发投资增长速度表

地区	固定资产投资	房地产开发投资
Z 省	23.67%	34.81%
J 市	27.64%	45.08%
Y 市	29.75%	51.99%
S 县	46.59%	---





三、政府垄断土地一级市场：城市化扩张的制度保障

3.1 伴随工业化和城市化的高速扩张，Z省的用地量也大大增加。90年代末以后，Z省的年建设用地量一直保持在40-50万亩的高位数，建设用地总量从1996年的993万亩，增加到2003年的1311万亩，净增318万亩。我们所调查的地区，是Z经济增长最快的地区，建设用地量也更大。S县城镇和工矿用地1995-2002年间一直以近4%以上的速度扩增，用地总量从1995年的11.7万亩增加到2002年的17.6万亩；Y市建设用地的增长在1996-2003年间也一直保持在每年近2万亩的高位数，这个用地速度差不多是同一发展水平上中国台湾、香港、日本的2倍。

表6：Z省建设用地增长表

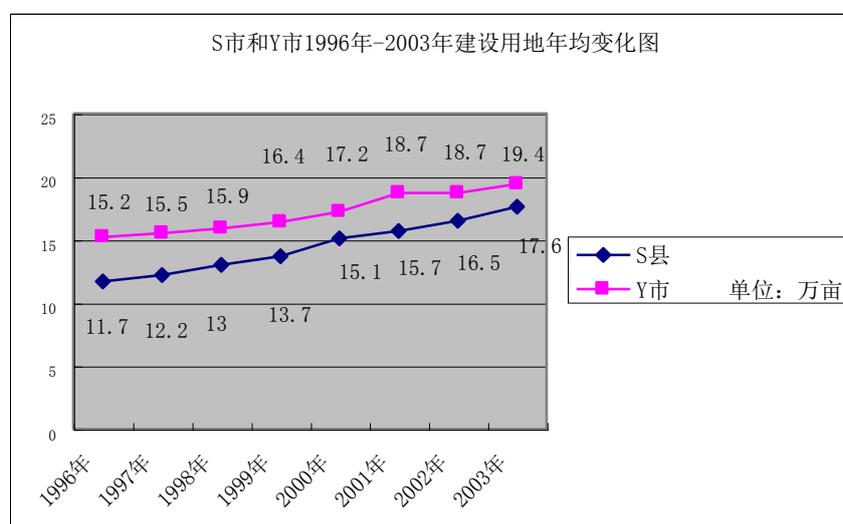
单位：万亩

各项用地规模	1996年	2003年	新增量	占新增用地量的%
建设用地总量	993	1311	318	100
交通建设用地	157	192	35	10.9
水利建设用地	208	216	8	2.5
城镇建设用地 (含工矿)	253	413	160	50.2

表7：S县和Y市1996年—2003年建设用地增长情况变化表

单位：万亩

年份	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
S县	11.7	12.2	13	13.7	15.1	15.7	16.5	17.6
Y市	15.2	15.5	15.9	16.4	17.2	18.7	18.7	19.4



3.2 事实上，高速工业化和城市化所产生的对土地的高额需求，很快就遇到了国家对建设用地计划供应制度的制约。为了防止地方“盲目”利用土地，各地的建设用地指标是由国家根据其90年代末期制定的土地利用总体规划，在适当考虑各地的经济发展速度后，自上而下下达的，国家下达给各省的建设用地指标，由各省再根据本省地区之间的发展状况，进行建设用地指标的分配与调配。按照1997年制定的Z省土地利用总体规划，国家下达给Z省在1997-2010年规划期内建设占用耕地为100万亩，而1997年至2003年，全省已使用国

家下达的农用地转用年度计划指标实际批准建设占用耕地累计 97.49 万亩，为国家下达 1997-2010 年规划指标的 97.49%；如加上 1999 至 2003 年全省使用土地整理折抵新增建设占用耕地指标批准建设占用耕地 93.69 万亩，1997-2003 年全省合计依法批准新增建设占用耕地 191.18 万亩，超过国家下达 1997-2010 年规划指标的 91.18%。

3.3 严格控制建设用地量，其目的就是为了保证基本农田拥有量，以免影响国家的粮食安全。但是，在工业化和城市化进程中，农地的非农化也是刚性的。为此，在国家的相关法律上就已经为地方留下了可以“发挥”的平衡空间，那就是，作为中央这一“最严格的耕地保护制度”的配套制度之一，“国家实行占用耕地补偿制度”，它规定，“非农业建设经批准占用耕地的，按照‘占多少，补多少’的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地”，同时还规定，没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，可以按规定缴纳耕地开垦费，以实行耕地的动态总量平衡。在操作中就变成：尽管基本农田每占一亩都要国务院审批，但是地方如果通过土地开发、整理、复垦等方式补充了耕地，保证了耕地的动态总量平衡和基本农田保护率的不下降，地方就可以将所造的地折抵建设用地指标。为此，Z 省就十分精明地利用了这一政策，他们在建设用地必然超过的刚性下，选择了通过土地整理等方式来补充耕地，以换取越来越比金子还贵的“建设用地指标”。1997-2003 年，全 Z 省已通过土地开发整理补充耕地 234.85 万亩，连续 8 年实行了占补平衡有余，累计占补节余 43.65 万亩，超过国家要求 Z 省规划期内占补平衡有余 16 万亩目标的 173%。下表是以 J 市为例的一张典型的基本农田保护及为保证经济建设供地的博弈图。

1997—2003年J市土地利用规划控制指标执行情况调查表

单位：公顷

执行情况	耕地减少量								耕地补充量			基本农田 13	2010年 规划耕地 保用量 14	
	小计 1=2+7+8+9	建设占用					生态 退耕 7	灾毁 及 其他 8	农业 结 构 调 整 9	小计 10	土地 开发 11			土地 整理 12
		小计 2=3+6	建设留用地			待置换 耕地 6								
			小计 3=4+5	计划 指标 4	折抵 指标 5									
原下达 指 标	3275.63	1675.63	1333.00				1339.67	260.33		1620.99			45141.22	53267.30
变更后 指标①	11531.89	9931.89	1333.00			8598.89	1339.67	260.33		1620.99			45141.22	53267.30
1997-2004 年执行面 积②	4561.86	3435.67	629.13	629.13		2806.53	702.18	11.62	412.40	3385.30	635.09	2750.21	45049.36	—
节余指标 ③=②-①	6970.03	6496.22	0.00			5792.36	637.49	248.71					—	—

3.4 经济的高速发展对土地的非农化需求增加本来是很自然的，但问题出在非农用地的供应方式。与珠江三角洲高速工业化时期靠集体建设用地供给工业用地的模式不同，Z省在这一高速工业化和城市化时期的建设用地则主要通过政府高度垄断土地一级市场的方式来实现。在土地“农转非”的过程中，不仅原来的集体乡镇企业用地要补办土地出让手续转为国有建设用地，而且所有集体农地转为非农建设用地一律只能通过征用来供地。从Z全省来看，1999至2002年全省批准建设用地总面积为172.58万亩（含耕地113.57万亩），其中新征用农村集体土地154.69万亩（其中耕地约为70左右）。分年度看，1999年18.69万亩；2000年30.23万亩；2001年43.59万亩；2002年62.18万亩，2002年的征地量比1999年扩大了2.33倍。该时期土地征用面积占建设用地总面积的90%以上，其中1999年占81.88%，2000年占87.81%，2001年为90.82%，2002年达到91.98%。在我们所调查的三县市更是如此。S县大规模地征用国有土地就是从1999年开始的，2001年全县批准用地8970亩，2002年达到18765亩，2003年为16170亩。1999-2003年，一共征地6.1万亩，在经批准使用的71892亩建设用地中，征用土地占75%。J市的土地征用也是从1999年开始加速，1999年以来，全市征用农民集体土地29.8万亩，其中市本级征占67065亩。具体而言，2001年全市征用52650亩，市本级9615亩；2002年，全市征用71370亩，市本级16515亩；2003年，全市征用115830亩，市本级29340亩；2004年，全市征用8700亩，市本级2325亩。Y市的用地量从2000年开始猛增，当年就达到8000亩，2001年1.8万亩，2002年2.3万亩，2003年3万亩，每年的用地量都达到2万亩左右。

3.5 土地征用的实质是，政府利用土地管理法的规定，从农民那里获得土地，变成建设用地的供地者。既然土地的征用是政府的强制性行为，国土资源部门也就理所当然地垄断了农民集体土地从征地到供地的全过程。在我们所调查的地区，一般由所在县（市）的统一征地办公室来具体承担被征土地的“统一申报、统一征地、统一补偿、统一报批和统一供地”。即只要涉及农用地转为建设用地，就要先行办理农用地转用审批手续，用地单位向国土资源主管部门提出用地申请，在初审后，由县（市）统征办通知被征地镇（街道）、村的征地范围和面积。被征地的镇（街道）、村在接到通知后即通知土地承包者。在征地通知发出后，由统征办实行统一征地，组织用地单位与被征地单位共同进行实地勘丈，调查地上建筑物、构筑物及其附属设施情况，确定土地权属，审查被征地村基本情况，商议征地补偿、安置补助方案，编制《征用土地方案》。征用土地补偿、安置补助方案经县政府批准后，用地单位按编制的《征用土地方案》向国土资源主管部门支付征地费用，再由统征办按照征用土地补偿方案向被征地单位、村民和其他权利人支付土地补偿费、安置补助费、青苗和地上附着物补偿费，国土资源主管部门将建设用地交付建设单位。就这样，政府一手向农民集体征地，一手向建设用地者供地，合法地成为了农地变为建设用地后的经营者。

3.6 也就是说，政府要成为供地者，必须先“搞定”农民。这实际上也不是一件很难的事。因为它一方面有现行土地管理法作为“尚方宝剑”，政府从农民那儿征地，要向被征地的农民集体支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费，并明确规定，土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的6至10倍，安置补助费为该耕地被征用前三年平均年产值的4至6倍，而且还做出了年产值以土地的原用途为依据及土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍的上限。另一方面，有用地者拎着钱袋子帮着“买单”，尽管这些用地者也会有这样那样的抱怨，但每亩仅支付2-3万元就能换来50-70年的国有土地使用权证，对他们来讲也是一件暗中喜滋滋的事。在Z省的实施办法中，这个倍数补偿被明确为：征用耕地的土地补偿费为被征用前3年平均年产值的8-10倍，安置补助费为该耕地被征用前3年平均年产值的4-6倍。从下表可见，S县各镇所定的三年平均年产值最高的为1560元，最低的只有940元，土地补偿和安置补助费最高的为25330元，最低的只有17000元。政府给农民集体的补偿（三项加总）在1999-2003年间为15.2亿元。

表 9：S 县各镇土地补偿费、安置补助费标准

单位：元

镇名	三年平均年产值	每亩土地补偿费	每亩安置补助费	土地补偿及安置补助每亩平均值
K 镇	1560	12480	12850	25330
QX 镇	1360	10880	11570	22450
QQ 镇	1410	11280	12690	23970
XD 镇	1330	10640	10430	21070
FQ 镇	1330	10640	10430	21070
MA 镇	1260	10080	7850	17930
PS 镇	1110	8880	8330	17210
AC 镇	1330	10640	11950	22590
WT 镇	980	7840	9160	17000
HS	1510	12080	12840	24920
HT 镇	1400	11200	11590	22790
LT 镇	1340	10720	10370	21090
JD 镇	940	7520	12500	20020
YXQ	1490	11920	11550	23470
LZ 镇	1300	10400	9650	20050
FS 镇	1250	10000	8750	18750
TY 镇	1320	10560	8580	19140
XL 镇	1160	9280	13140	22420
PJ 镇	1090	8720	11620	20340
JJ 镇	1000	8000	9840	17840

表 10：1999—2003 年 S 县征地安置情况表

单位：亩、人

年份	性质	项目数	批次总面积	其中耕地	其中征用	补偿总额	安置农业人口	安置劳动力
1999	计划	7	2012.07	1830.59	2656.07	7292.1014	3353	2144
	整理	4	148.39	148.39				
	具体	8	740.13	455.42				
1999 年小计			2900.58	2434.41	2656.07	7292.1014	3353	2144
2000	计划	7	1696.11	1590.22	5687.50	14548.0668	6757	4498
	整理	14	2915.47	2824.55				
	具体	25	1080.09	1042.39				
2000 年小计			5691.66	5457.16	5687.50	14548.0668	6757	4498
2001	计划	9	2771.70	2409.58	10276.42	22609.5138	13987	9177
	整理	20	5646.59	5130.40				
	具体	6	1867.13	778.96				
2001 年小计			10285	8318.94	10276.42	22609.5138	13987	9177
2002	计划	15	5501.37	4811.80	22082.99	51094.7079	31560	20440
	整理	49	22935.28	13093.09				
	具体	2	1219.47	864.62				
2002 年小计			29656.11	18769.51	22082.99	51094.7079	31560	20440
2003	计划	12	6907.92	3398.51	13171.82	56025.6862	24981	16119
	整理	30	14645.31	11264.48				
	具体	5	1804.55	1639.85				
2003 年小计			23357.78	16303.85	13171.82	56025.6862	24981	16119

3.7 在“搞定”农民后，接下来就是政府和用地者之间的交易了。对于用地者来讲，要想获得国有土地使用权证，除了必须缴纳的给失地农民集体的土地及安置补偿外，还须向政府缴纳与土地有关的各项税收和规费。与土地有关的税费包括：耕地占用税；契税；耕地开垦费；新增建设用地有偿使用费；土地增值税；城镇土地使用税和土地管理费；土地闲置费；新菜地开发基金。对于这些土地相关税费的内涵我们将在下一节做进一步的分析。除了这些比较明确的土地相关税费外，还有一些就是在土地转性过程中的行政事业性收费，如征地管理费、土地权属调查及地籍测绘费、土地登记证书工本费、建设用地批准书工本费等。而这些相关税收和规费就构成了政府财政及相关部门的收入。另一方面，作为建设用地的唯一供应者，政府当然不满足于在农民和用地者之间充当一个中间人的角色，因为如果以“生地”供应土地，不仅政府获得的土地收益有限，而且对失地的农民集体也交代不过去（在我们的调查中发现，以这种方式供地引起农民的不满最大，农民说，你政府一转手就挣了那么多钱，而给我们补偿却如此少，难道我们就不会卖地吗？！），于是它也积极投入土地“从生地到熟地”的开发。在S县、J市和Y市，政府为了招商引资，更为了地价的升值，都积极投入基础设施建设和旧城改造，以获得高额的土地级差收益。以上给农民的征地补偿费、与土地转性相关的规费以及土地从生地到熟地的开发，就构成了征地的成本。从S县、J市和Y市的情况来看，根据J市国土局的估算，这一期间的土地总费用为17.2亿，其中用于青苗费、土地补偿费、拆迁补偿费等补偿性费用9.7亿；开发性支出5个亿，以上两项相加共为14.9亿；土地出让业务费为4144万，其中提成2%给国土局，属于国土部门业务支出；另外就是在出让土地缴纳时缴纳的税费共2亿，包括社保基金7000-8000万，耕地占用税及农发基金1000-2000万，新增建设用地有偿使用费、开垦费、三江治理费、土管费300多万。Y市国土局测算的每亩土地开发成本结构为：补偿性费用（包括土地补偿费、安置补助费、青苗、地上附着物）3.8-4.2万；新增建设用地有偿使用费9000多元（14元/平米），前期开发成本近5-6万元，再加上税费5-6万元，这几项加起来，熟地出让时的成本达到16万元。

3.8 这些从农民那里征得的土地，再被分为以下几块用途：工业用地，道路和绿化用地，商业和住宅用地，公益性用地（科、教、文、卫）。在Z省，国家征地首先保证了高速工业化和城市化对土地的需求。从1996年到2003年的新增318万亩建设用地来看，用于城镇建设和工矿用地160万亩，占新增建设用地的50.2%，另外就是35万亩交通建设用地和8万亩水利建设用地，分别占新增建设用地的10.9%和2.5%。下表提供了1999-2003年Y市的建设用地构成，我们可以看到，在这期间的4573公顷建设用地中，工业用地占29.6%，商业和服务业用地占7.5%，住宅用地占12.8%，公共建筑用地占8.7%，公用设施用地占9.3%，交通运输用地占31%。

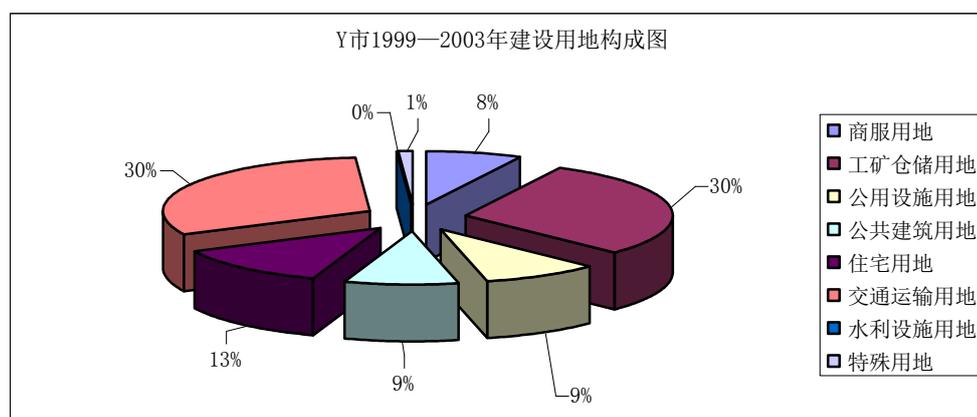
表 11：Z 省建设用地利用结构

类型	单位:公顷				
	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
建设用地	781734	791893	810678	846842	844239
居民点及 工矿用地	574974	587742	606971	637365	667020
交通用地	115351	118533	120060	125138	63371
水利设施用地	91410	85618	83647	84339	143849
未利用地	830727	818747	802530	785437	1002683

表 12: Y 市 1999—2003 年建设用地构成表

单位：公顷

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	合计	
商服用地	49.4397	74.0366	68.8060	72.3644	78.5782	343.2249	
工矿仓储用地	157.8551	75.2100	138.7815	616.2343	366.5485	1354.6294	
公用设施用地	5.2053	58.2002	124.4287	192.0500	45.6189	425.5031	
公共建筑用地	37.2131	39.2426	104.2097	190.0754	27.8961	398.6369	
住宅用地	90.3061	142.2256	88.8673	135.7298	125.9563	583.0851	
交通运输用地	24.1477	46.6872	280.1722	591.9046	474.8350	1417.7467	
水利设施用地		0.2	1.8667			2.0667	
特殊用地	0.6650	1.3813		19.1300	27.4263	48.6026	
合计	新增用地	168.3731	347.1095	807.1321	1817.4885	1146.8593	4286.9625
	存量用地	196.4589	90.0740				286.5329



3.9 基础设施用地和公益性用地（科教文卫）的供给，理所当然仍然是通过行政划拨，也就是说，政府所拨付出的这 20% 以上的土地，是政府贴着本划出去的，因为这几类土地各有着与公益性挂上勾的这样那样的理由，比如说，道路、绿化可以提升城市的品位，带来城市商业服务和房地产市场的提高；科教文卫用地的公共目的性就显得更是无从质疑，尽管这类土地在很多地方有很大部分成为部门牟利的资源。在 S 县城市建设中，道路占 15%，绿化 10-15%，配套设施占 10-20%；在 Y 市，基础设施为 20% 左右。政府在基础设施和公益性用地上的供地，如果赶上国家重点工程和铁路建设，那就倒贴的更多了。以 Z 省的最近的两条铁路线为例。S-H 线征了 6500 亩，Z-G 线征了 16000 亩。铁道部只肯出 14000 元一亩，包括了土地补偿和所有规费。Z 省规定土地补偿费和安置费两项就不能低于 18000 元，只好由地方贴。YH 区政府倒贴 8600 万，还不包括税费，只是给农民的。H 市政府补贴 5600 万。Y 市政府为沿线铁路贴了 13 个亿。

3.10 那么，占建设用地 20-40% 以上的工业用地的出让呢？政府能从里面赢利吗？从我们在 Z 省几个地区的调查来看，尽管土地越来越稀缺，但是为了留住入园企业，工业用地不得不继续采取协议出让，而且还规定最高限价，导致工业用地的出让价格无法反映土地的稀缺性。据 Z 省统计局对全省 721 家工业园区调查，全省平均土地开发成本 9.88 万/亩，有些达到了 20 万/亩。大部分工业园区由政府主导开发或授权业主开发，土地出让价格普遍低于开发成本，平均出让价格 8.83 万/亩，有近 1/4 的园区土地平均出让价格不及平均开发成本的一半，5% 的不到 1/3。在 S 县，从下表可以看出，工业用地的协议出让均价从 2000 年

以后，一直处于下降之中，从 2000 年的 233 元/平方米下降到 2003 年的 188 元/平方米。在 J 市，为了保证工业地价的平稳，由政府对工业用地价格两年调一次，1999 年为每亩 5-6 万元，到 2003 年也就是 8 万元左右。S 县为了避免本县范围内各镇在招商引资上恶性竞争，也规定了各镇的工业基准地价（见下表），从各镇的工业地价来看，也是低于土地的开发成本。在 Y 市，为了招商引资，扼制土地稀缺导致的工业地价上涨趋势，政府不得不于 2000 年制定最高限价，规定每亩工业用地不得高于 18 万元。在该市的一个工业重镇佛堂镇，当地政府官员就估计，如果允许工业用地拍卖的话，怎么也在 30 万 / 亩以上，但他又认为从招商引资的角度考虑，工业用地不能拍卖，否则企业将受不了而跑到其他地方去。只是到今年宏观调控后，政府已停止供地，企业用地供求矛盾更加突出，政府不得不出台政策，规定对于工业用地，两个以上用地者，采取招标。

表 13：1997-2003 年 Z 省工业用地占建设用地的比重

单位：平方公里

	建设用地	工业用地	工业用地 占建设用地比重
1997 年	6706.8	1095.21	16.3
1998 年	6805.63	1127.81	16.6
1999 年	6898.32	1163.49	16.9
2000 年	7047.6	1239.53	17.6
2001 年	7268.64	1364.97	18.8
2002 年	8376.66	1568.84	18.7
2003 年	8742.4	1806.57	20.7

表 14：S 县工业基准地价的变化

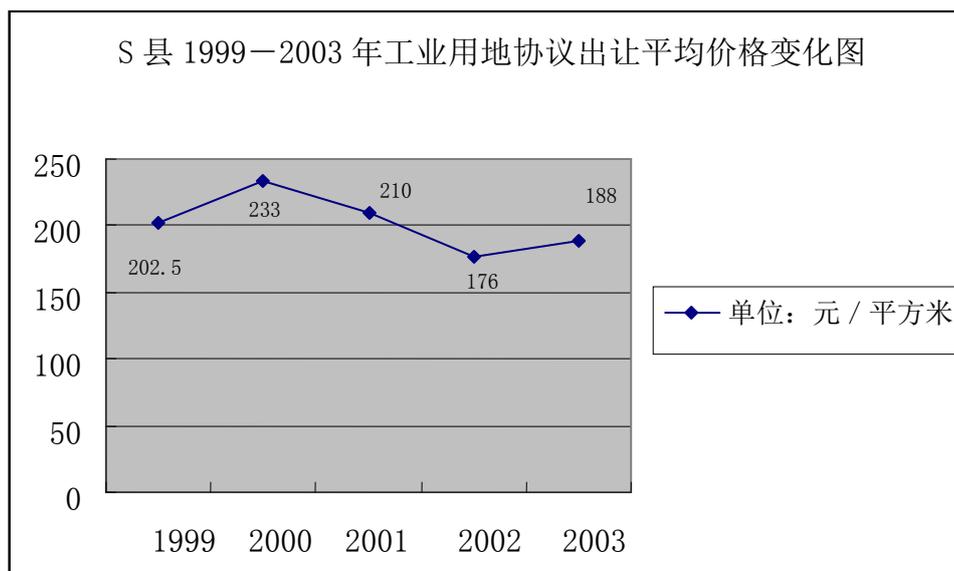
单位：元 / 亩

	2000 年	2003 年	2004 年
K 镇	100000	75706	
QQ 镇	98000	76026	100000
HS	99000	76986	100000
QX 镇	96000	74786	100000
FQ 镇	93000	75086	100000
AC 镇	96000	74336	100000
YXQ	97000	80636	100000
MA 镇	89000	69846	
TY 镇	83000	70126	95000
HT 镇	88000	74436	100000
XL 镇	88000	73886	95000
LT 镇	86000	71806	95000
LZ 镇	84000	70726	95000
XD 镇	86000	73346	95000
PS 镇	80000	66996	90000
FS 镇	75000	65046	90000
WT 镇	80000	68556	90000
PJ 镇	77000		
JJ 镇	73000	67976	
JD 镇	77000		90000
KY 街道			100000

K 镇		78426	
-----	--	-------	--

表 15: S 县 1999 年—2003 年工业用地协议出让情况

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
面积 (平方米)	605435	1729682	809465	3064828	2810806
平均价 (元 / M ²)	202.5	233	210	176	188
总额 (万元)	12259	40377	17063	54076	53008



3.11 那么，在政府每年所征的如此大量的土地中，真正能通过市场出让的也就是所谓的经营性用地了。根据上表的资料，7.5%的商业和服务业用地现在基本通过市场招拍挂的方式供地，另外近 13%的住宅用地中实际上有近一半是以建经济适用房的名义通过半市场的方式供地，还有一半是作为房地产用地通过市场出让，也就是说，真正通过市场招拍挂出让的经营性用地也就占建设用地的 15%左右而已。经营性用地，主要是指商业、娱乐、旅游、商品住宅等各类出让用地。政府为了保证经营性用地收入最大化，一方面是纷纷成立土地储备中心，它受当地县（市）政府委托，将需盘活的土地和为实施城市规划近期需用土地收回（购）予以储存，经前期开发利用后，根据城建规划和土地市场供求状况，由县国土行政管理部门通过招标、拍卖、协议等方式出让。土地储备中心受县政府委托，对单位搬迁、解散、撤消、破产等停止使用的土地；超过批准用地建设期限且无力继续开发和不具备转让条件的出让土地；国家建设带征的闲置地、无主地；依法收回的地及因城市建设需要征用的集体土地等实施土地收回（购）、储备和出让的前期准备工作，包括在土地使用权出让前完成地上附着物及建筑物的拆除、土地平整等前期开发工作或原土地使用权人交付土地后，在土地出让前，依法将储备土地使用权单独或连同地上建筑物出租、抵押、临时改变用途。另一方面是通过公开招标、拍卖、挂牌方式，以使这部分土地的市场化价值最大化。相对于土地的协议出让而言，经营性用地的招、拍、挂确实更加公正、公平、公开，在一定程度上减少了桌下交易和土地收益的权力租金化和流向商业及房地产商腰包。第三条就是加强对土地出让金的收缴、使用与管理，严格实行土地出让金收支两条线及土地出让金专款专用，以保证这部分资金尽量进入地方金库。

3.12 土地储备制度的设立，其起初的用意本来是为了盘活面临改制的国有企业的土地存量资产，以解决下岗职工的生计出路的，也就是说土地储备的来源应以收购（回）存量国有土地为主的，但在调查中我们发现，政府储备的土地已远远超出了存量的内涵，早已延伸到以征用农民集体所有土地为主。S 县政府从 1999 年开始土地储备，到 2004 年 9 月，土地

储备中心共储备土地 84 宗，面积 324.90 公顷。其中收回国有建设用地 29 宗，面积 78.91 公顷，占总储备土地面积的 24.3%；征用集体存量建设用地 5 宗，面积 4.97 公顷，占总储备土地面积的 1.5%；征用农民集体土地 50 宗，面积 241.02 公顷，占总储备土地面积的 74.2%。有意味的是，土地储备中心在初期不仅土地储备规模不大，也还体现了以收回国有存量建设用地为主的初宗，1999-2001 年，土地储备分别仅 14.28 公顷、13.11 公顷和 26.12 公顷，收回国有建设用地的比重分别占到当年总储备土地的 68%、54.7%和 85.6%，但到了 2002 年以后，不仅土地储备的规模大大扩增，而且其来源也是以征用农民集体土地为主。2003 年 S 县共储备土地 211.31 公顷，其中靠征用集体农地就是 183 公顷，占当年土地储备的 84.8%。这种情形在 J 市和 Y 市也是如此，2003 年 Y 市土地储备中心共储备土地 9 宗，面积 3.13 公顷，其中国有划拨土地 1.02 公顷，占 32.7%，集体农地 2.11 公顷，占 67.3%。

表 16：S 县土地储备中心储备土地来源构成和规模

单位：宗、公顷

年份	国有建设用地			集体建设用地			集体农地			合计	
	宗地数	面积	比重	宗地数	面积	比重	宗地数	面积	比重	宗地数	面积
1999	3	9.71	68.0	0	0	0	2	4.57	32.0	5	14.28
2000	4	7.18	54.7	0	0	0	2	5.93	45.3	6	13.11
2001	1	22.37	85.6	0	0	0	1	3.75	14.4	2	26.12
2002	2	2.08	11.7	1	0.57	3.2	4	15.20	85.1	7	17.85
2003	11	29.56	14.0	2	2.49	1.2	31	179.25	84.8	44	211.31
2004 年 1-9 月	8	8.00	19.0	2	1.90	4.5	10	32.32	76.5	20	42.22
合计	29	78.91	24.3	5	4.97	1.5	50	241.02	74.2	84	324.90

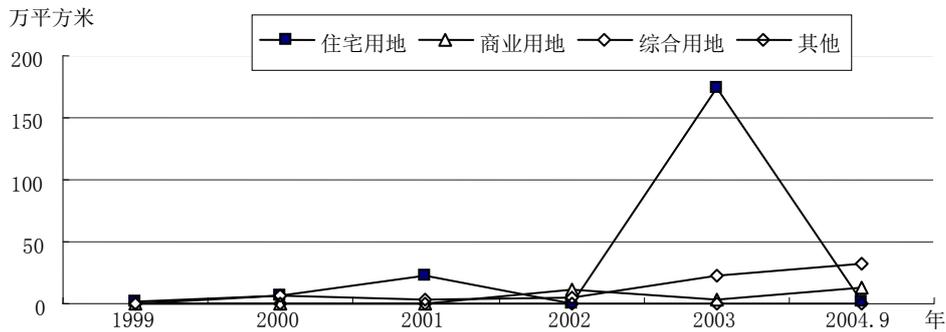
3.13 而从储备土地的用途来看，则更彰显出政府储备土地的真实动机。从我们的调查来看，那些带有公益性质的用地和为了所谓社会经济可持续发展的工业用地，由于无利可图，当然不会在土地储备中心的供地之列，政府储备的土地全部用于了住宅、商业等经营性目的。也就是说，政府之所以对包括商业、住宅、综合等经营性用地实行统一收购储备，其目的是为了在土地的出让市场上通过招拍挂，以实现土地收益的最大化。S 县自 1999 年成立土地储备中心以来所储备的 3248962 平方米土地中，靠招拍挂出让的土地达 3088256 平方米，其中住宅用地 2064504 平方米，占 66.8%，商业用地 290430.6 平方米，占 9.4%，住宅和商业综合用地 704847.1 平方米，占 22.8%，加油站等用地 1313 平方米，占 1.0%。

表 17：S 县土地储备中心储备土地供应情况

单位:宗、平方米、万元

用途	项目	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年 1-9 月	合计
住宅	宗地数	1	3	1	1	35	2	43
	储备面积	15167	59312	223712	4151	1828832	23067	2154241
	出让面积	15167	59312	223712	3881	1739364	23068	2064504
	成交总价	1550	8815	9020	138.9	167459.5	46135	233118.4
商业	宗地数	1	0	0	3	3	8	15
	储备面积	3671.6	0	0	117889	39553	140761	301874.6
	出让面积	3671.6	0	0	116997	33777	135985	290430.6
	成交总价	350	0	0	34230	73333	89430	197343
商住综合	宗地数	0	3	1	3	6	10	23
	储备面积	0	71810	37490	56451	244727.8	358670	769148.8
	出让面积	0	71810	36016	53036	219971	324014.1	704847.1
	成交总价	0	5800	4600	13350	464704.8	11670	500124.8
其他（加 油站等）	宗地数	0	0	0	0	2	0	2
	储备面积	0	0	0	0	2304	0	2304
	出让面积	0	0	0	0	1313	0	1313
	成交总价	0	0	0	0	3619	0	3619
合计	宗地数	5	6	2	7	44	20	84
	储备面积	142815.6	131122	261202	178491	2113112	422219	3248962
	出让面积	142815.6	131122	259728	173914	1993112	387565.1	3088256
	成交总价	12510	14615	13620	47718.9	192453.5	138770	419687.4

S 县储备土地供应构成变化情况



3.14 在 Z 省这类发达地区，只要宏观政策环境不变，由于经济的持续高增长对土地的热需求，政府储备土地看来还是一桩风险不大、但收益颇丰的买卖。以 S 县 2003 年的情形为例，全年收购储备土地 43 宗，面积 213.13 公顷，土地收购储备成本为 2.47 亿元，其中征地补偿费、房屋拆迁费 12027.54 万元，占土地供应总价的 6.9%；政府税费 11378.77 万元，占土地供应总价的 5.91%，土地取得成本合计占取得后土地供应总价的 12.81%。而这 43 宗储备土地在全部以招拍挂出让方式供应后的总地价达 19.25 亿元，扣除土地收购储备成本，取得的土地净收益为 16.78 亿元（包括土地开发费用），占土地供应总价的 87.18%。储备土地供应净收益（包括土地开发费用）是土地取得成本的 6.79 倍。S 县土地储备的甜头在 J 市和 Y 市也尝到了，1999 年以来，J 市通过土地储备，在市区城市改造、基础设施建设、企业改制、企业搬迁等方面盘活资金近 8 亿元，同时投放土地 175.67 公顷，其中经营性用地 43.33 公顷，获土地收益近 6 亿元。2003 年以来，Y 市以出让的方式供应储备土地 1.97 公顷，另有 1.16 公顷的土地尚未供应，通过土地储备，获取土地出让净收益 1.3 亿元。

表 18：S 县 2003 年土地储备成本费用情况

单位：公顷、万元

土地供应用途	土地取得面积	土地取得成本			土地供应总价	占土地供应总价比		
		土地房屋补偿	政府税费	成本合计		补偿	税费	成本
商业用地	4.19	100.92	197.40	298.32	6284.5	1.61	3.14	4.75
综合用地	27.94	1153.44	1588.10	2741.54	29940.0	3.85	5.31	9.16
住宅用地	181.00	12027.54	9593.28	21620.82	156229.06	7.70	6.14	13.84
合计	213.13	13281.91	11378.77	24660.68	192453.56	6.90	5.91	12.81

表 19：Y 市土地储备规模及供应情况

单位：平方米、万元

国有划拨土地					集体农地				
宗地序号	储备面积	补偿	出让面积	出让金	宗地序号	储备面积	补偿	出让面积	出让金
1	143.14		143.14	13110	7	4000	37.28	4000	206
2	65.68		65.68		8	2901.4	18.28	未出让	0
3	6218.8		6218.8		9	14154	89.17	未出让	0
4	139.99	13.9	139.99	42					
5	1205	8.1	未出让	0					
6	2446	55.0	2446	195.84					
2003 年小计	10218.61	77.1	9013.6	13347.84		21055	144.73	4000	206
1	1076	15.9	未出让	0	3	6667	42	6667	292
2	6268.5	100.8	未出让	0					
2004 年小计	7344.5	116.7	0	0		6667	42	6667	292
合计	17563.11	193.8	9013.6	13347.8		27722	186.7	10667	498

3.15 土地收益的增加和政府对于土地收益最大化的追逐，得益于经济发展水平的提高，老百姓购买力的不断提高和房地产业的走旺，由此带来对土地的旺盛需求和地价的上涨。从下表可见，从 2000 年到 2003 年，S 县商业、住宅用地的基准地价大幅上涨，按四类地划分的商业和住宅用地基价，商业 I、II、III、IV 类基准地价分别上涨了 2.6 倍、2.3 倍、2.4 倍和 1.8 倍；住宅用地 I、II、III、IV 类基准地价分别上涨了 2.4 倍、2.3 倍、1.6 倍、1.3 倍。土地招投竞投的平均地价也从 1999 年的每亩 58.4 万元，上涨到 2004 年的 238.7 万元，上涨了 4.1 倍，经营性用地拍卖均价从 1999 年的 2640 元/平方米增长到 2003 年的 24456 元/平方米，拍卖金额从 1999 年的 22484 万元增加到 2003 年的 207865 万元。

表 20：S 县基准地价的变化

单位：万元/亩

级别	2000 年		2003 年	
	商业	住宅	商业	住宅
I	1200	520	3090	1260
II	750	420	1740	965
III	455	360	1080	575
IV	375	280	660	355

表 21：S 县 1999—2004 年土地招标投标概况

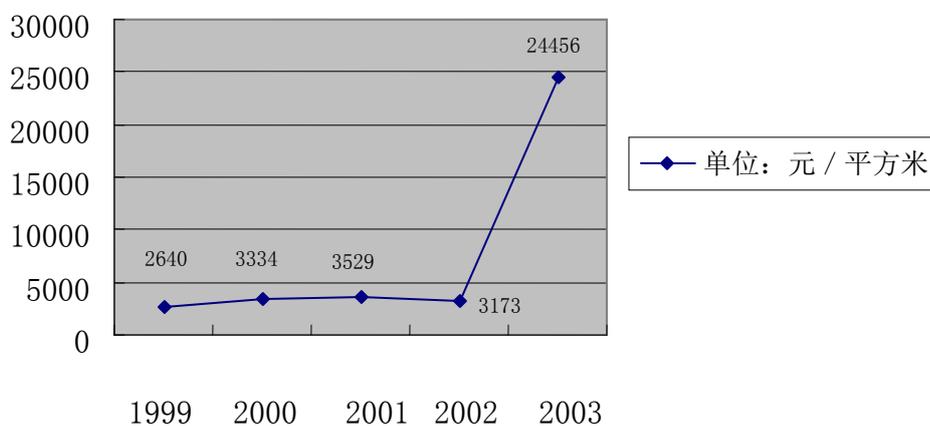
单位：亩、万元

	总面积	出让面积	成交总价	平均地价
1999	214.22	214.22	12510	58.3973
2000	196.6850	196.6850	14615	74.3074
2001	391.80	389.5920	13620	34.9598
2002	267.7365	260.87	47718.9398	182.9225
2003	3169.6690	2989.6670	192453.5573	64.3732
2004	633.33	581.3492	138770	238.7052

表 22：S 县 1999 年—2003 年经营性用地拍卖情况

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
面积（平方米）	85160	182585	1302582	212165	849955
平均价（元/㎡）	2640	3334	3529	3173	24456
总额（万元）	22484	60869	45971	67341	207865

S 县 1999 年—2003 年经营性用地拍卖均价变化图



四、土地财政与土地金融：城市扩张的两大依托

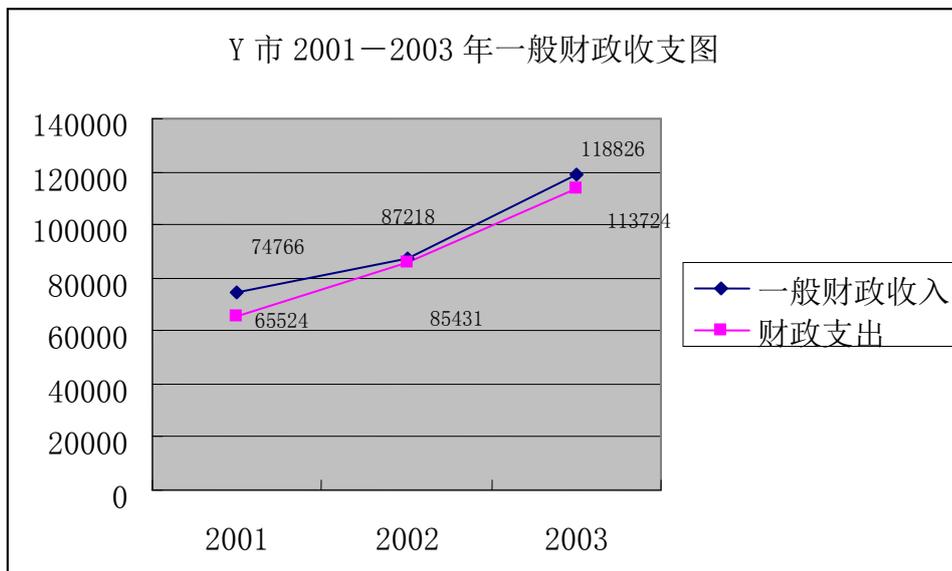
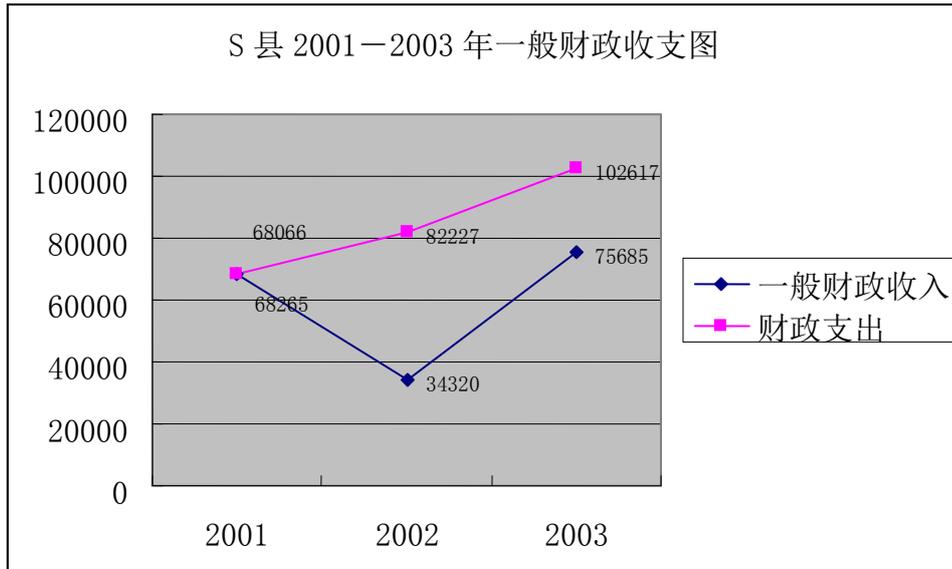
4.1 从我们所调查的地区来看，S县、J市和Y市的城市扩张和大型基础设施建设都是从1998年以后加速。为了推进城市化和进行基础设施建设，政府都投入了巨额资金，S县的新城区从2000年时的12平方公里建成到现在的23平方公里，到镇一级达到38平方公里，每平方公里需投入3-4亿元，每年用于城市建设和基础设施的投资近50-60亿元，为此，S县四年新区总投入140-150亿。J市从98年开始进行大规模城市建设以来，5年时间陆续投入253亿，仅2003年负责该市城市建设和基础设施建设的城投公司就投进去20-30亿的建设资金。Y市1997-2003年政府投入城市建设和基础设施投资达到近50亿元，每年投资十几个亿，2003年财政用于城市基础设施投资18亿多元。如此巨额的城基投资资金是如何筹措的？尤其是土地收入和土地作为一种资产在其中到底起到什么样的作用，以及政府是如何通过政府性公司来进行城市化运营的，其中的可能风险如何？这是我们在本部分要关注的重点。

4.2 首先我们发现，尽管像Z省这样的经济发达地区，随着经济发展，财政收入也大幅增长，但是预算内财政对城市基础设施投资的贡献份额却很小。在我们所调查的S县、J市和Y市，尽管90年代末以后的财政收入大幅增长，且达到一个可观的财政规模，如S县2003、2004年的财政总收入分别达到30.8亿元和38亿，但留在地方的收入分别仅13.5亿元和17亿元，这样该县在2001-2003年间的地方财政收支，除了2001年略有节余外，其他两年都是支出大于收入，地方预算内收入也基本用于供养公务人员、行政支出、社会保障和公共事业支出。J市2000年财政总收入为42亿，其中市本级10个亿，到2003年时达到88.8个亿，其中市本级22.2亿，三年的增幅在30%以上，但是地方财政收入也就占到50%左右，由于财政支出资料的暂缺，我们无法给出预算内的收支状况。Y市的财政总收入是58-59亿，2003年预算内（包括国税）收入是23.07亿，其中地税、财政部门征收的收入有13个亿，国税征收的10个亿，它的预算内收支状况要相对好一些，在2001-2003年间，地方预算内财政收入中除去地方预算内支出外，每年还略有结余，但每年的净盈余也分别仅有9242万元，1787万元，5102万元，与每年十几亿的城市基础投资政府支出部分相去甚远。

表 23：S 县和 Y 市县（市）本级 2001—2003 年一般财政收支决算情况表

单位：万元

年份	S 县		Y 市	
	财政收入	财政支出	财政收入	财政支出
2001	68265	68066	74766	65524
2002	34320	82227	87218	85431
2003	75685	102617	118826	113724



4.3 尽管预算内收入无法支持城市基础设施投资，但是，地方政府进行城市扩张的热情却有增无减，这里除了近来广受指责的“政府官员的政绩观偏误导致他们靠形象工程谋求升迁”外，更为重要的是，这种扩张也具有显著的地方财政收入扩增效应。进一步分析预算内财政收入的结构我们发现，在现行分税制下，由于增值税部分 75% 上解中央，25% 留作地方各级分成，以及近几年增长较快的所得税也改为中央与地方分享，这意味着，尽管在 Z 省这样的经济发达地区，工业在整个经济中的作用举足轻重，但它对地方财政收入的贡献却有限，从 S 县的情形来看，尽管制造业对 GDP 的贡献份额达 60% 以上，但是，它对地方税收的贡献份额却只 27.9%。这样，地方政府理所当然地想方设法扩大属于地方支配税种的征收渠道。从我们的调查中发现，在这些地方可支配的税收渠道中，最为地方政府青睐的就是与土地直接和间接相关的税收。在 S 县，2002 年和 2003 年，地方财政收入的增长速度分别为 7.1% 和 28.2%，而土地直接和间接税收的增长速度分别达到了 28.2% 和 69.6%，其增幅远远高于总收入的增长速度，在总收入的增量部分中，土地税收的贡献率分别达 109.9% 和 71.3%，在 S 县，来自于建筑业和房地产业的税收占到地方税收的 37% 以上。很显然，土地直接和间接税收的增长成为地方预算内收入增长的主要力量。在我们所调查的几个地区，土地收入占预算内收入的 30%~40%。

表 24：S 县土地相关税收情况

单位：万元

		2001	2002	2003	
土地间接税收	营业税	建筑业	4824	10351	13989
		房地产业	3398	6124	9025
	合计	8222	16475	23014	
	增长速度(%)		100.40%	39.70%	
	企业所得税	建筑业	3418	2144	1576
		房地产业	4515	1450	2285
	合计	7933	3594	3861	
	增长速度(%)		-54.60%	7.40%	
土地直接税收	城镇土地使用税	75	219	234	
	契税	2983	6016	7739	
	耕地占用税	8064	4755	11027	
	合计	11122	10990	19000	
	增长速度(%)		-1.20%	72.90%	

表 25：2003 年 S 县制造业、建筑业和房地产业占地税部门征收税收比例

单位：万元

	税收	占第二产业比例	占第三产业比例	占总额比例
制造业	27326	54.3%		27.9%
建筑业	20456	40.7%		20.9%
房地产业	15883		33.3%	16.2%
其他	34383			35.0%
合计	98048			100%

2003 年 S 县制造业、建筑业和房地产业占地税部门征收税收比例图

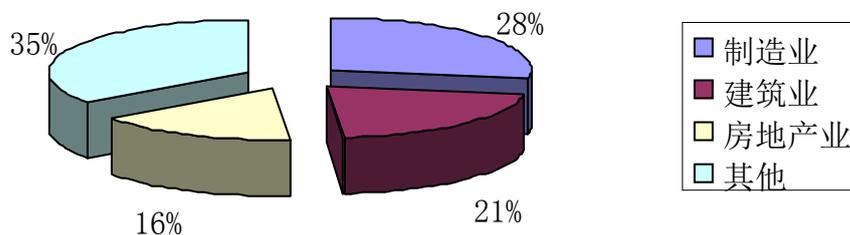
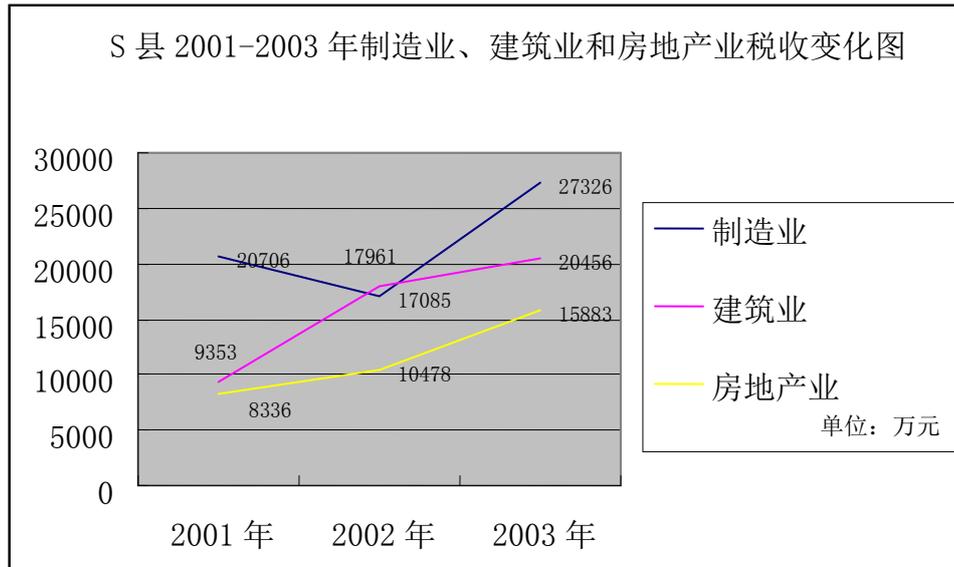


表 26: S 县 2001-2003 年制造业、建筑业和房地产业税收变化表

单位: 万元

	2001 年	2002 年	2003 年	02 年增速	03 年增速
制造业	20706	17085	27326	-17.5%	59.9%
建筑业	9353	17961	20456	92.0%	13.9%
房地产业	8336	10478	15883	25.7%	51.6%



4.4 从发达国家和其他发展中国家的经验来看,在经济发展过程中,随着经济的分权化,土地税及与土地相关的财产税往往成为地方财政收入的重要来源。在中国,与土地有关的税费的名目、税率、税基都由中央政府制定,目前可以开征的税费有:农业四税(农业税、农业特产税、耕地占用税和契税)、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费。在这些税费中,农业税和农业特产税是直接向农地和农业活动征收,这一块在发达地区已微不足道;耕地占用税是对占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人征收,它是以纳税人实际占用的耕地面积一次性征收。契税是在转移土地和房屋权属时承受单位和个人所缴纳的税收,包括国有土地使用权出让;土地使用权转让、出售、赠与和交换;房屋买卖;房屋赠与和房屋交换。城镇土地使用税是以实际占用或使用的国有土地的行为征税,大城市 0.5 元至 10 元;中等城市 0.4 元至 8 元;小城市 0.3 元至 6 元;县城、建制镇、工矿区 0.2 元至 4 元。土地增值税是对有偿转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权、取得增值性收入的单位和个人征收的一种税,土地增值税的税率为:不超过 50% 的部分 30%;超过 50%~100% 的部分 40%;超过 100%~200% 的部分 50%;超过 200% 的部分 60%。另外就是土地规费,一个是耕地开垦费,它是因占用耕地进行非农业建设的单位和个人,因没有条件开垦耕地或开垦的耕地不符合要求,按照“占多少,垦多少”的原则所缴纳的专项用于耕地开发、复垦、土地开发整理等补充耕地的资源性收费,另一块就是新增建设用地有偿使用费,它是在农用地转用、征用时,向取得出让等有偿使用方式的新增建设用地的县、市人民政府收取的平均土地纯收益,其中 30% 上缴中央财政,70% 进入省级国库。

从实地调查中,我们发现现行土地税制在运营中有以下几个特点:

第一,土地直接税在地方财政收入中的比重不高。2002 年,Z 省耕地占用税 12.3

亿,契税 30.16 亿,城镇土地使用税 1.3 亿,土地增值税 1.07 亿,当年该省地方财政收入为 566.85 亿,在将土地契税和房产契税按 7:3 的比例分开后,与土地直接有关的税收占地

方财政收入的不到 6.3%。S 县 2003 年的耕地占用税 7739 万，契税 11027 万（其中涉及土地的契税 7889 万），城镇土地使用税 233.7 万，当年该县地方财政收入 13.5 亿，与土地直接相关税收占地税总收入的 12%。

第二，土地税的设置名目繁多，而且功能重叠。有直接的土地税，即我们所说的农业税、农林特产税、耕地占用税、契税、城镇土地使用税、土地增值税；直接的收费，如耕地开垦费，新增建设用地有偿使用费。其中耕地占用税、耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费尽管功能表述不一，但征收对象都是一个：新增建设用地。再比如土地增值税和土地增值费。一方面形成税费项目多，重复征收；另一方面反映税收调节力度不够。如城镇土地使用税实行的是从量定额办法，由于税负偏低，起不到调节土地级差收益的作用。

第三，土地税费的设置“重转用，轻保有”，也就是重头都是农地转为建设用地环节的税费，而保有环节的土地税费只有城镇土地使用税和土地增值税；这样造成政府土地税收对耕地占用的高度依赖，而土地保有中土地增值的税收枯竭，提供了地方政府多占耕地多得土地税收的激励。在 S 县，耕地占用税近几年由于非农建设用地量大，这一块增长幅度比较快，2001—2003 年共征耕地占用税 2.557 亿元，2000 年为 1971 万元，2001 年为 8064 万元，2002 年为 4755 万元。但这块税收高度依赖于占地量，占地量一下来，税收也就减少了，最明显的是 2004 年国家宏观调控的影响，由于停止土地供应，耕地占用税在 2004 年上半年就比去年同期减少了 1318 万，减少了 17.6%。另一块增长较快的以房屋和土地契税为主的契税。在 S 县，2000 年的土地契税为 3059 万元，2001 年为 6016 万元，2003 年为 5717 万元，同样是受宏观调控的影响到 2004 年也降下来了，2004 年比 2003 年减少了 338 万元，下降幅度为 5.91%；房产契税在 2004 年 1-9 月为 1728 万元，比去年同期减少 517 万元。Y 市的情形也是如此。1999—2003 年，耕地占用税从 741.6 万元增长到 21083.43 万元，土地契税由 1999 年的 1323.5 万元增长到 2003 年的 7073 万元（见表）。与保有环节的税收相比，在转让环节的税收征收和增长尽管潜力很大，但很不理想。2002 年，Z 省城镇土地使用税 1.3 亿，土地增值税 1.07 亿，S 县 2003 年的城镇土地使用税 233.7 万，J 市 2003 年土地增值税为 2000 多万。在地方财政总收入的份额微乎其微。

第四，土地税费不能完全做到被地方拥有，如土地开垦费就是有占地者交由开垦土地的一方，在那些没有后备资源可供开垦的地方，这笔费用就不能享有；新增建设有偿使用费更是由中央和省级政府分享，成为地方对上级土地收益的贡献。

表 27：Y 市契税和耕地占用税征收情况

（单位：万元）

	契 税				耕地占用税		
	土地出让		土地转让				
	税 率	实征税额	税 率	实征税额	纳税单位	应税面积	税 额
1999	3%	1287.05	3%	36.45	19	2162.64	741.6
2000	3%	3391.89	3%	156.99	78	2892	2557.75
2001	3%	2333.41	3%	116.22	103	10238	4740.38
2002	3%	3585.55	3%	58.84	76	10668	5740.29
2003	3%	7037	3%		126	13576	7303.41
合 计		17634.9		368.5	402	39536.64	21083.43

4.5 土地开发除了提供“吃饭财政”的地方税源外，也成为部门“生财”和预算外收入的重要来源。我们在调查中发现，部门对土地的收费项目自主性较强，而且名目繁多，出自多个部门。其中主要有：土地部门所收的耕地开垦费、管理费、业务费、规费、登报费、房屋拆迁费、拆抵指标费、等等；财政部门收的主要有土地出让金；以及在土地征用过程中只要能伸得上手的各个部门，如农业部门、房产部门、水利、交通、邮电、文物、人防、林业等的收费，这些收费项目大多由省级政府自行制定标准。还有就是中央和省级政府从地县级政府在办理土地征转用手续时事先提取的新增建设用地有偿使用费。这些收费由于政出多门，且比较隐讳，无法做一个准确估计，但从掌握的数据来看也是十分可观的。如 S 县 2003

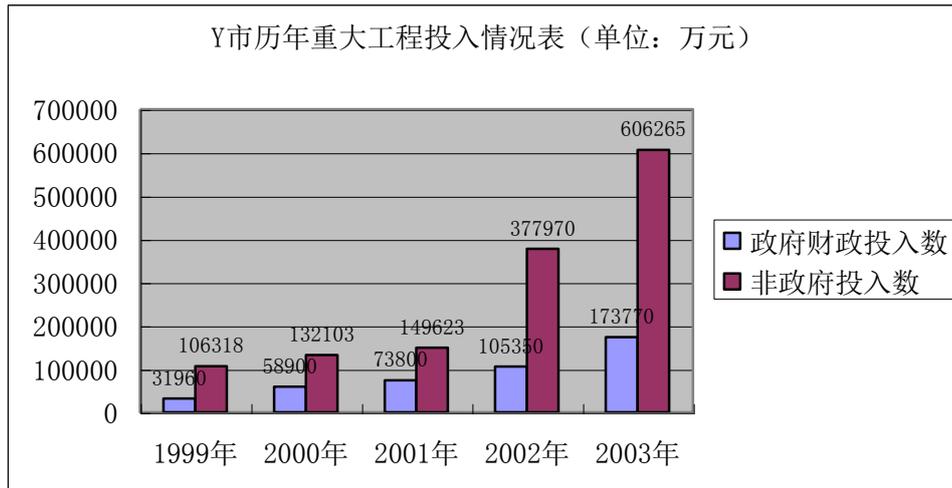
年国土部门收取的各项费用加总达到近 2 亿元，其中管理费为 913 万元、业务费 3849 万元，规费 6011 万元，登报费 18 万元、房屋拆迁费 3019 万元、折抵指标费 5350 万元，收回国有土地补偿费 2258 万元，其规模远大于土地直接的税收收入。粗略估计，如果刨去土地出让金不算，则土地直接税、间接税和费的关系约 1: 2.5: 1.5 左右。下表给出了三个地区预算外收入的基本结构。行政事业性收费中有些是基于土地转让的收费项目，但是我们很难将其区分出来。政府性基金收入中最大头的农发和社保基金都是按照土地转让收入的比例提取的，所以也可以看作是土地收入的一部分。所以基金和转让金两个部分基本上可以看作是政府从土地上取得的预算外收入。土地出让收入在所调查地区成为预算外资金的主要来源，其中 2003 年 S 县土地出让收益 19.2 亿，占预算外收入的 69.3%；J 市土地出让金收入为 20 亿，占预算外收入的 58%；Y 市土地出让收入 15 亿，占预算外收入的 60%。

表 28：Z 省几个地区政府收费情况

单位：亿元

	S 县		J 市		Y 市	
	金额	比例	金额	比例	金额	比例
行政事业性收费	4.8	18%	13.6	39%	5	20%
政府性基金	5.1	19%	1	3%	5	20%
土地出让金	19.2	69%	20	58%	15	60%
预算外总收入	26.7	100%	34.6	100%	25	100%

4.6 在预算内资金无法满足巨额城市建设资金和大型基础设施投资资金的情况下，这块资金就只能主要依托于以土地出让收入为主的预算外资金了。S 县的新城建设已投入了 140-150 亿，每年的建设资金达 60 亿左右，预算内每年能提供的资金也就是 1-1.5 亿，另一块就是政府性基金，2003 年为 2.28 亿，但是由于其中的农发基金 1.39 亿是按照一定比例对于土地出让金的提成，所以应该归入土地出让金部分，真正的非土地出让金部分的预算外资金只有 0.89 亿；最大的一块是土地出让金收益，从 99 年至今，一共约 40 亿，其中 2003 年的土地出让金收益为 19.2 亿，占年度政府城市基础设施投资资金的 1/3 左右。Y 市的城市投资和 S 县比，呈现出多元化格局，1999 年—2003 年，Y 市重大工程投入资金一共 181.61 亿，其中政府财政投入 44.38 亿，占 24.4%，业主和社会投资共 137.23 亿，占 75.6%。不过，在政府投资中，资金大部分仍然来源于土地出让金，Y 市 2003 年本级土地出让金总额 20 亿左右（如包括乡镇有 26.09 亿），其中本级用于城市建设的支出 12.39 亿（包括乡镇的数字是 16.12 亿）。J 市财政用于城市基础设施投资的资金（30 多个亿）差不多全部来自于土地出让金（33 亿）。



4.7 尽管有巨大的土地出让收入为城市建设提供资金，但远远不能满足城市建设资金的需求，其资金缺口就只能依靠融资了。在 S 县，2003 年的城市基础设施投资共 60 亿，来自于预算内的资金 1.59 亿，占 2.65%；政府性基金 0.89 亿元，占 1.48%；土地出让金 19.2 亿元，占 32%，而融资则达到 38.32 亿元，占 63.87%。J 市政府自 2000 年以来一共在城市建设方面投入资金 233 亿。其中财政支付 30 多个亿，占 12.9%，土地出让收入约 33 个亿，占 14.3%，其余是银行贷款共 170 多亿，占 72.9%。

表 29：S 县 2003 年基础设施投资资金来源结构图

单位：亿元

项目类别	预算内	政府性基金	土地出让金	融资	总计
资金投入	1.59	0.89	19.2	38.32	60
比例	2.65%	1.48%	32%	63.87%	100%

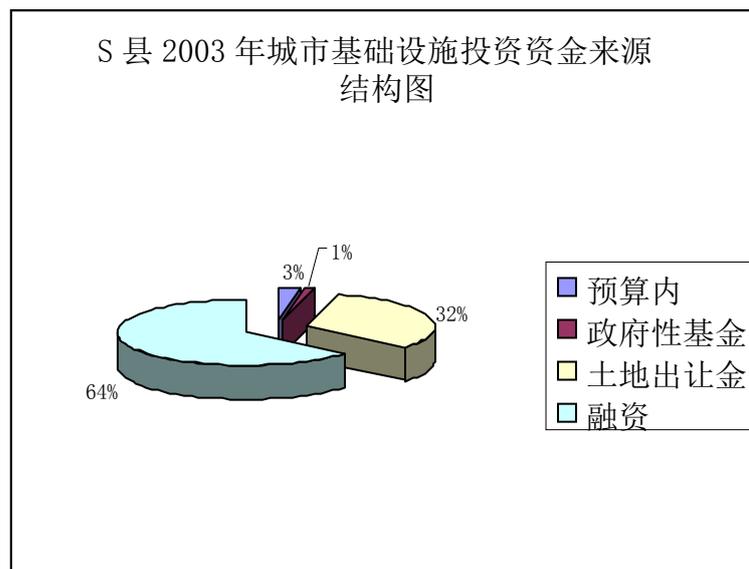
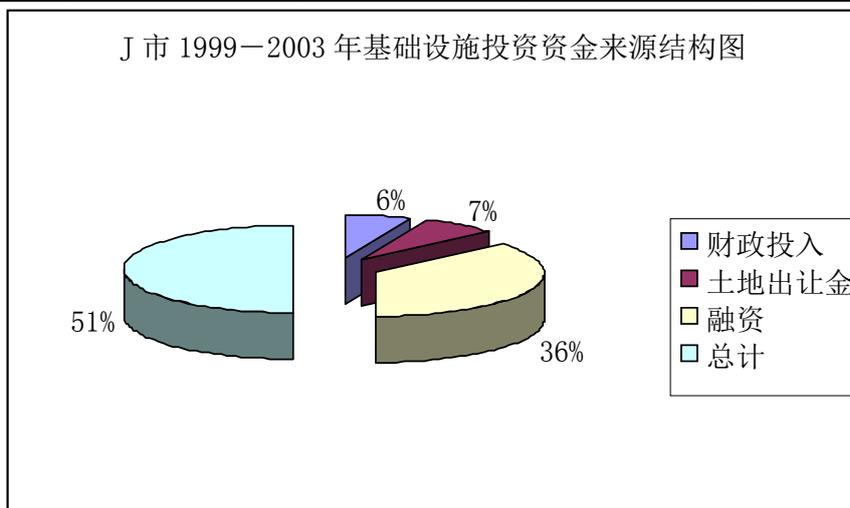


表 30: J 市 1999—2003 年基础设施投资资金来源结构图

单位: 亿元

项目类别	财政投入	土地出让金	融资	总计
资金投入	30	33.27	170	233.27
比例	12.87%	14.26%	72.88%	100%



4.8 为了从银行融资, 地方政府一是成立政府性公司来承担融资的载体。这些公司虽然在各个县市的名称各异, 但是它们的最主要功能就是一个: 给城市的基础设施投资进行融资贷款。S 县城投公司成立于 2000 年 9 月, 公司现在的 3.26 亿银行融资一是依靠土地抵押, 占全部融资贷款的 60% 以上, 我们下面还将专门予以讨论; 另一靠各公司之间的相互担保, 占现有负债的 37%。公司四年累计投资 15 亿, 建成城市道路 12 条, 总长逾 25 公里, 桥梁 34 座, 配套雨污水管线 82 公里, 新增绿地 90 万平方米。该县另一个融资主体是 S 县交通投资有限公司, 这家成立于 1998 年 7 月的政府性公司由财政注入资本金组建, 其最初的职能主要是收费公路的建设、公路的收费管理、公路的养护和路政管理, 后转为主要为大交通建设贷款融资, 它的融资贷款一靠土地储备中心的土地进行抵押, 一靠财政承诺及帮助列出还款计划。以下是 S 县交通投资公司在贷款时, 由县财政局出具的《承诺函》。

S 县农村信用合作社联合社:

QT 公路 K 镇至 PJ 段改建工程经 Z 计设计 (2003) 119 号文件复函, 概算投资一期工程为 6.7 亿元 (不含利息支出), 是县大交通建设政府性公益项目, 经 S 县政办 (2003) 226 号抄告单确定投资主体为 S 县交通投资有限公司, 承担该项目融资任务。一期工程于 2003 年 7 月开工, 计划 2004 年底完工。S 县交通投资公司向 S 县农村信用合作社联合社借入的 4600 万元中长期贷款, 期限自 2004 年 8 月 16 日至 2009 年 8 月 30 日, 在建设期结束后发生的借款利息和到期本金, 由本局筹措, 由业主 S 县交通投资公司按季付息到期一次性还本。

特此承诺

财政局 交通局

截止 2003 年 9 月 23 日为止, 公司贷款总额 83250 万元, 其中公司自营贷款 27050 万元, 政府性投资项目贷款 59200 万元, 由县财政预算内安排资金还本付息。目前贷款利息支出每天 13 万元, 年支出 4864 万元。

J 市城开公司于 2000 年 6 月组建时是一家由财政注资、隶属于 J 市建设局的政府性公司, 该公司自成立到 2003 年前的主要职能是承担基础设施工程的同时进行融资。

它在成立之后的第一个项目是旧城改造，由于缺少资金，只得以先出售后拆迁的形式将该项目进行招投标，这个项目占地 400-500 亩，招标 3 个多亿，在支付 2.87 个亿的补偿资金后，还有 5200 万的利润，公司又将这笔钱用于老城区基础设施改造和环境配套。一期旧城改造结束之后，该公司又得到政府 4000 多亩商业用地的规划红线储备去融资，以进行第二期的旧城改造。目前已抵押 700 亩给银行，银行评估值 102 亿，可贷款 70 个亿，已融资 7 亿。直到 2003 年 1 月 J 市城投公司成立，融资和资金运作职能转交给城投，城开公司主要负责城市建设。截止 2004 年 9 月，J 市城开公司负债 43 亿，其中银行贷款余额 32 亿，政府财政间歇资金借款 11 亿，而 2003 年才成立的 J 市城投公司已投入 20—30 亿，其中 20 亿为土地出让金，还有 3 亿多是融资。

4.9 另一个是通过土地抵押。按照中国《城市房地产管理法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等法律法规规定，可设定抵押的土地权利仅限于出让土地使用权，如果房产抵押涉及划拨土地的，必须先补办土地出让手续、补交土地出让金或以抵押所获收益抵交土地出让金，并且土地使用权人必须是公司、企业等经营性组织或个人。以土地作为抵押物进行抵押贷款，必须有相应的土地证书作为抵押工具。为了在法律上合乎要求，Z 省 S 县等地，在土地储备中由土地管理部门根据规划确定的储备土地的供应用途、年限等，向土地收购储备中心发放土地使用权证，以此作为向银行申请土地抵押贷款的凭证。一些地方则通过政府财政担保的形式进行贷款。J 市土地储备中心进行储备土地抵押贷款时，要向银行提供的文书资料包括：（1）政府批文，这一文件用来证明土地储备中心的土地储备行为得到了政府的批准；（2）抵押贷款协议，由双方约定贷款的具体金额、还款期限、利率、抵押物等；（3）还款承诺书，即政府承诺并保证以储备土地供应收益还本付息的书面文件；（4）评估报告，即由中介评估机构提供的储备土地市场价格评估报告。2003 年 6 月，中国人民银行发布的《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》明确规定，“对土地收购储备机构发放的贷款为抵押贷款，贷款额度不得超过所收购土地评估价值的 70%，贷款期限最长不得超过 2 年。”从 Z 省 S 县、J 市等地的情况来看，储备土地抵押贷款的还款期限一般为 1-2 年，个别贷款项目为 3-5 年，最长的达 10 年。贷款的主体一般是土地储备机构、园区开发公司和政府控股的投资公司。有的时候，土地储备中心在储备土地的收益权上设立抵押，向园区开发公司或政府控股的投资公司进行贷款担保。

根据对 S 县土地储备中心的使用权抵押登记台帐统计，2003 年 S 县以土地储备中心名义进行的储备土地抵押共 9 项，抵押土地面积 122.84 公顷，抵押贷款金额 94318 万元；2004 年 1-9 月 S 县以土地储备中心的名义进行的储备土地抵押共出 20 项，抵押土地面积 95.68 公顷，抵押贷款金额 116958 万元。两年共设定储备土地抵押贷款项目 29 笔，抵押土地面积 218.52 公顷，通过储备土地抵押，土地储备中心获得各银行的贷款金额 211276 万元。

表 31：S 县土地资产储备中心储备土地抵押登记贷款规模

单位：公顷、万元

贷款银行	2003 年		2004 年 1—9 月	
	抵押面积	抵押金额	抵押面积	抵押金额
工商银行县支行	28.75	29318	3.26	17362
建设银行县支行	14.67	10000	15.45	25310
农业银行县支行	18.66	13000	49.23	45900

民生银行 H 市分行	32.03	22000		
S 县市商业银行	21.4	15000	13.40	12100
农村信用社联合社	7.33	5000	14.34	16286
小 计	122.84	94318	95.68	116958

根据 J 市人民银行提供的数据，2003 年全市（包括县、市）各类银行对土地储备中心的贷款余额为 11.72 亿元，2004 年 9 月增加到 13.09 亿元；不包括下辖的县、市，2003 年市本级土地储备中心的贷款余额为 3.02 亿元，2004 年增加到 4.42 亿元。

4.10 土地使用权抵押贷款为政府性公司、土地储备中心、开发区、房地产公司筹资以及工业企业的启动起到了重要作用。开发区的土地抵押贷款 2003 年和 2004 年分别为 26886 万元和 8350 万元，主要用于开发区的基础设施投入；政府性公司通过土地的抵押融资分别为 32453 万元和 28000 万元；储备中心通过土地抵押融资 94318 万元和 120158 万元；房地产公司通过土地抵押融资 99998 万元和 88763 万元；还有工业企业也通过协议获得的土地使用权得到贷款 53437 万元和 51546 万元，为园区企业创办和发展作出了重大贡献。（见下表）

表 32：S 县 2003、2004 年土地使用权抵押登记情况表

单位：亩、万元

年份	项目	开发区	工业用地	房地产公司	政府性公司	储备中心
2003	抵押面积	237.54	5758.27	1613.29	417.47	1842.53
	抵押金额	26886.27	53437.42	99998	32453.3	94318
2004	抵押面积	309.89	3878.79	1454.72	451.48	1435.24
	抵押金额	8350	51546.38	88762.98	28000	120158

4.11 土地抵押首先为政府性公司融资提供了保障。根据对土地使用权抵押登记台帐的统计，2003 年和 2004 年 1-9 月 S 县以各类政府控股的投资公司的名义进行的储备土地抵押共 3 项，抵押土地面积 15.75 公顷，抵押贷款金额 65000 万元。主要用于城市基础设施投资和城中村改造。

表 33：S 县各类政府投资公司储备土地抵押登记贷款规模

单位：公顷、万元

贷款主体	抵押面积	抵押金额	贷款银行
城市建设投资开发有限公司	4.46	10000	建设银行 S 县支行
	5.09	10000	农业银行 S 县支行
城中村改造建设有限公司	1.63	30000	农业银行 S 县支行
2003 年小计	11.17	50000	
城市建设投资开发有限公司	4.58	15000	工商银行 S 县支行
2004 年 1-9 月小计	4.58	15000	
合 计	15.75	65000	

4.12 土地抵押贷款也支持了园区开发。根据对 S 县土地使用权抵押登记台帐的统计，

2003年S县以各类园区开发公司的名义进行的储备土地抵押共3项，抵押土地面积15.84公顷，抵押贷款金额26886万元；2004年1-9月S县以各类园区开发公司的名义进行的储备土地抵押共出4项，抵押土地面积20.66公顷，抵押贷款金额8350万元。两年共设定储备土地抵押贷款项目7笔，抵押土地面积36.50公顷，通过储备土地抵押，各类园区开发公司获得各银行的贷款金额35236万元。从调查中了解到，2002年前S县K镇经济开发区投资有限公司的贷款余额为9400万元；2002年各类贷款余额为4.35亿元，其中担保贷款1.0亿元，土地抵押贷款3.35亿元；2003年底各类贷款余额降为4.15亿元。

J市2003年全市（包括下辖的县、市）各类园区和市政基础建设的贷款余额为45.46亿元，2004年9月为43.56亿元。Y市在园区清理整顿前，共有1区12园，每个街道和镇都有自己的工业园区，当时各类园区的贷款余额为11亿元，清理整顿后1区12园整合为两个园区，目前两个园区的贷款余额有8亿元，这些贷款中多数为园区储备土地抵押贷款。

表 34：S 县各类园区开发公司储备土地抵押登记贷款规模

单位：公顷、万元

贷款主体	抵押面积	抵押金额	贷款银行
KY 风景开发公司	7.20	4000	建设银行 S 县支行
K 镇经济开发区投资有限公司	4.52	14286	工商银行 S 县支行
	4.12	8600	县农村信用社合作联社
2003 年小计	15.84	26886	
KY 风景开发公司	1.48	1020	建设银行 S 县支行
	1.48	1330	中国银行 S 县支行
K 镇经济开发区投资有限公司	1.93	4000	县农村信用社合作联社
JL 工业园建设发展有限公司	15.78	2000	县农村信用社合作联社
2004 年 1-9 月小计	20.66	8350	
合 计	36.50	35236	

4.13 以经营性土地使用权抵押贷款也是房地产开发的重要资金来源。S 县 1999 年四大国有商业银行房地产开发贷款余额 1470 万元，2004 年 9 月增长到 57760 万元，增长了 38.3 倍，平均年增长 108.38%。2000 年，S 县四大国有商业银行各类贷款余额 582713 万元，房地产开发贷款余额占 1.45%，2004 年 9 月占各类贷款余额 1463691 万元，房地产开发贷款余额占 3.95%。

表 35：S 县四大国有商业银行房地产开发贷款贷款余额增长情况

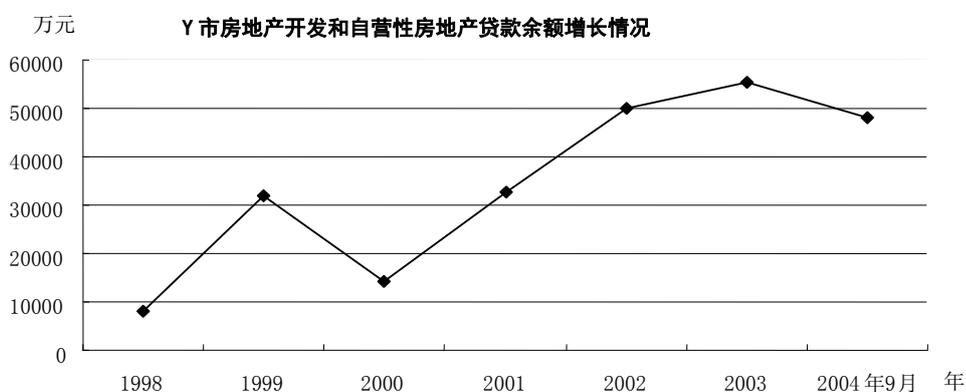
单位：万元

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
中国银行					1660	12860
工商银行	1470	3100	7450	11200	17100	16000

建设银行				12395	17900	15900
农业银行		5376	2500	4400	6500	13000
合计	1470	8476	9950	27995	43160	57760

据统计，2003年J市（包括市辖县、市）房地产开发和自营性房地产贷款余额为42.59亿元，占当年贷款余额的4.86%；2004年增长到41.7亿元，占当年各项贷款余额的4.14%。

1998年，Y市商业银行房地产开发和自营性房地产贷款余额8015万元，2003年增长至55330万元，2004年9月保持在48065万元，1998-2004年平均每年增长34.79%。1998年，Y市各商业银行贷款余额637716万元，房地产开发和自营性房产贷款余额占1.26%；2004年9月占各商业银行贷款余额2949325万元，房地产开发和自营性房产贷款余额占1.63%。



4.14 个人住房贷款则支持了房地产市场的发展。中国曾长期实行居民住房福利分配制度。上个世纪中期以来，开始推行住房商品化、货币化改革，住宅消费市场随之兴起，住房消费信贷需求日益显现。为了支持城镇居民购买用住房，规范个人住房信贷管理，1997年4月28日，中国人民银行根据《中华人民共和国商业银行法》、《中华人民共和国担保法》和《贷款通则》，制订并颁布了《个人住房担保贷款管理试行办法》。后来对该办法做了重新修改，并于1998年5月9日正式发布了《个人住房贷款管理办法》。1998年后，居民住房消费信贷开始飞速增长。

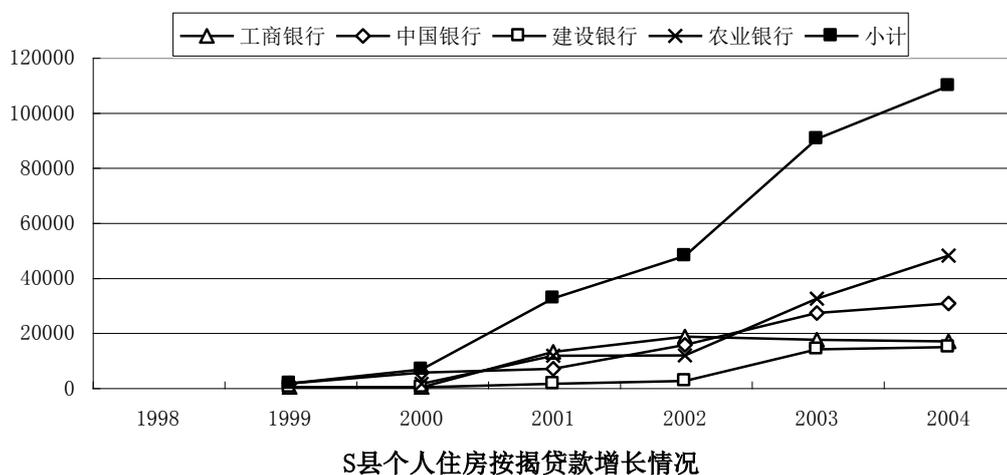
从S县来看，1999年四大国有商业银行开始随S县的成立分设县支行。1999年四大国有商业银行住房消费担保贷款余额1420万元，2004年9月增长到109510万元，增长了77倍，平均年增长238%（见表、图）。2000年住房担保贷款余额占各类贷款余额的比重为1.12%，2004年9月这一比重增长到7.48%。

表 36：S 县四大国有商业银行个人住房贷款余额增长情况

单位：万元

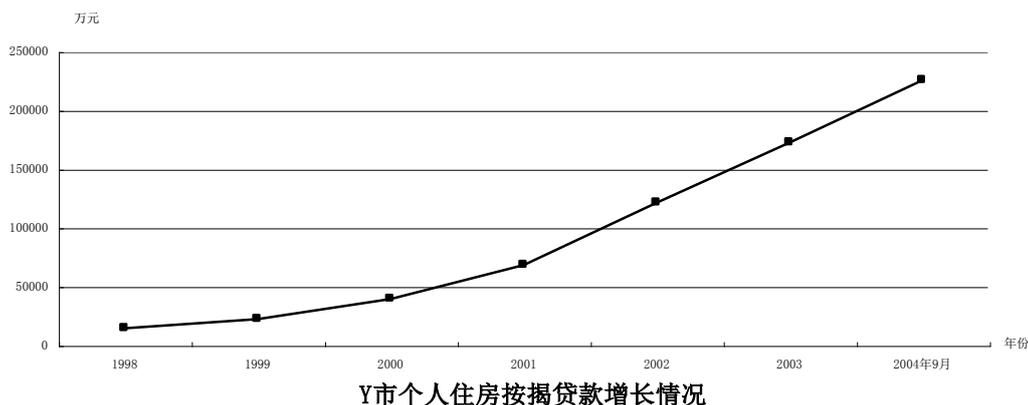
银行	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年1-9月
工商银行	0	0	12905	18471	17227	16624

中国银行	1420	5273	6714	15388	27011	30474
建设银行	0	0	1249	2330	13761	14574
农业银行		1267	11459	11544	32252	47838
小计	1420	6540	32327	47733	90251	109510



J市（包括下辖的县、市）2003年各商业银行住房贷款余额67.0亿元，占各类贷款余额的877亿元的7.64%；2004年9月，各商业银行住房担保贷款余额增长到94.0亿元，占各类贷款余额的1007亿元的9.33%。

Y市1998年各商业银行的住房贷款余额为14380万元，2004年9月增长到225437万元，增长了15.7倍，年均增长173%；1998年住房贷款余额占各类贷款余额的比重为2.25%，2004年9月这一比重上升到7.64%。



4.15 土地金融风险评估。在Z省，由于经济一直维持着持续的高增长，因此，总体来讲，以土地抵押的金融贷款，支持了该地区房地产市场的发展，也支持了该地区城市基础设施的投资，因而，与高速的经济发展是相匹配的。但具体分析以土地抵押的金融贷款的资金流向，我们初步判断：

第一、由于房地产和个人购房贷款是市场化程度最高的，也就是说，房地产商的土地抵

押贷款的还款能力取决于所造房的销售程度，居民个人购房贷款的还款能力则取决于居民收入的增长，在 Z 省，尤其是我们所调查的几个地区，房地产市场一直走旺，居民收入增长也很迅速，这一块金融风险还不是很大。事实上，这两块贷款在几个地区商业银行的贷款中的比例也是银行可以控制的，2004 年，S 县四大国有商业银行个人住房消费贷款余额 10.951 亿元，四大国有商业银行房地产开发贷款余额 5.776 亿元，二者合计 16.727 亿元，占当年四大国有商业银行各类贷款余额（146.3691 亿元）的 10.99%。2003 年，J 市（包括下辖的市县）个人住房贷款、房地产开发和自营性房地产贷款合计为 109.6 亿元，占当年各项贷款余额的 12.5%。2004 年 9 月，Y 市个人住房贷款、房地产开发和自营性房地产贷款合计为 27.35 亿元，占当年各项贷款余额的 9.27%。

第二、是由政府在背后做信誉支撑的土地抵押贷款，包括土地储备中心贷款，政府性公司贷款，以及园区贷款，这类贷款的还款能力一是取决于政府对经营性用地的运营收入，另一是取决于当地政府的财政收入状况。在我们所调查的地区，正如我们前面已看到的，出让土地的获利能力还是很诱人的，财政收入的增长也因经济的高速发展呈现高增长态势，因此，以政府信誉支撑的金融贷款从一个长时段来看还是可以消化的。但是，从短期来看，政府以土地抵押的金融贷款到底以多大规模适宜，尤其是如何与其财政收入的增长相匹配，也是值得认真加以考虑的。2003 年 S 县以土地储备中心、各类园区开发公司和政府控股投资公司的名义进行的储备土地抵押贷款金额 17.1204 亿万元，超过了上年政府地方财政收入，2004 年 1-9 月政府依靠储备土地进行的抵押贷款 14.0308 亿元，也超过了上年地方财政收入。2003 年，J 市（包括下辖的市县）园区开发贷款、土地储备中心依靠储备土地进行的抵押贷款余额合计 57.18 亿元，超过了当年地方财政收入 43.13 亿元。2004 年 9 月，Y 市园区开发贷款余额 14.54 亿元，也超过了上年度地方财政收入（2003 年，全市地方财政收入 11.9 亿元）。

表 37：J 市土地金融规模

单位：亿元

项目	2003 年	2004 年 9 月
贷款余额余额	877	1007
个人住房按揭贷款余额	67	94
房地产开发和自营性房地产贷款余额	42.59	41.7
园区开发贷款余额	45.46	43.56
基本建设项目贷款余额	128	143
土地储备中心贷款余额	11.72	13.09

表 38: Y 市 1998—2004 年土地金融规模

单位: 亿元

项目	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
贷款余额	63.77	78.84	97.33	119.82	164.96	254.49	294.93
个人住房按揭 贷款余额	1.44	2.22	3.91	6.82	12.11	17.24	22.54
房地产开发和 自营性房地产 贷款余额	0.80	3.21	1.41	3.26	5.01	5.53	4.81
园区开发贷款 余额	0.25	1.25	1.00	4.21	3.38	13.56	14.54
基本建设项目 贷款余额	0.58	3.35	3.20	5.96	12.46	18.19	16.62

除了短期政府土地抵押贷款与地方财政收入的匹配以外, 另一个更大的风险是政策风险。因为政府的还款高度依赖于土地出让收入, 而建设用地的供应又是计划性质的, 因此, 一旦建设用地供应受到控制, 政府的城市基础设施投资资金链和还款循环马上就出现问题。在我们所调查的地区, 伴随这一轮土地调控, 已出现经营性用地招拍挂低于底价, 政府土地出让收入剧减严峻局面。如在 S 县, 到我们调查时为止, 2004 年政府土地出让金净收益只有 2.5 亿, 比去年少了近 4 个亿, 而政府计划的城基础设施投资需求资金近 10 个亿, 出现巨大的资金缺口。J 市的情况比 S 县还要严峻。

五、城市化进程中的农民土地权利：政府与农民之间的利益博弈

5.1 那么，在整个工业化、城市化进程中，原来的土地所有者农民集体的土地权利又是如何的呢？在已有的讨论中，农民在征地过程中的失地失业情形已被广泛关注，在本报告中，我们倾向于从城市化进程中农民与政府之间围绕土地和其他财产权益的利益博弈展开，这样可能更符合真实的图景，也有利于找到更稳妥的解决方案。由于此议题牵涉的农民群体面太大，本报告只是结合我们已访问的村来讨论。

5.2 城市化对农民来讲首先是土地被一批批征走。1999年至2002年，全省被征地农民人数达170万人。K镇街道的变迁就是一幅农民集体失地的活生生画面。这个街道原来是一个典型的农业乡镇，1991年时共有17个村，12812亩土地，1991年年底，K镇开发区启动。先是该镇FD村的516亩地全部被征光（除了一块留用地外）；接着是另外三个村子的土地于1993年被全部征光，其中FN村在1991年时还有576亩土地，到1992年时就只有117亩，到1993年时也被征光；HJ村1991年时有501亩土地，到1992年时仅剩21亩了，到93年完全被征光；SXQ村1991年时有362亩土地，1992年时还剩237亩，到1993年时也被征光了。随着K镇开发区的延伸，企业和市场用地激增，其余13个村子的土地也被陆续征光，到2003年底，已只有一个村还剩80多亩土地未被征用。

5.3 国家征走的不仅是农民集体的土地，更是缚着在土地上的农民财产权。S县关于土地征用补偿的原则就很好地体现了这一点：“第一，国家需要原则。征地是国家强制行为，不得以土地买卖形式进行补偿；第二，按用途补偿原则。必须按被征地原用途给予补偿；依法补偿原则。必须严格在国家统一制定的标准范围内进行补偿。第三，依法收回土地承包权原则。经上级人民政府批准，当农用地转为建设用地时，土地承包合同自行终止。”征用耕地的补偿费标准为征用前三年平均年产值的8倍，安置补助费为征用前三年平均年产值的4-6倍，同时规定，“土地补偿费属村级所有，由农村集体经济组织或村民委员会管理；安置补助费原则上落实到个人，但集体经济组织或者村委会动员他们参加养老保险和社会保险。地上附着物和青苗补偿费支付给所有者。”以上这些原则显出对失地农民的不公平性。第一，在Z省这类发达地区，由于非农收入大大上升，农民的土地很少有继续种植粮食作物的，农民种植经济作物，花卉，蔬菜等，没亩年净收入不低于万元，按年产值标准给失地农民的补偿也就是相当于他们每亩地种经济作物时两年的亩净收益。第二，政府将农民的土地征走后，无论是搞工业协议出让，还是经营性用地的招拍挂，尽管对政府来讲所征土地有20%要作为公共用地，而且60%的工业用地在考虑开发成本后基本以成本价出让，但在农民的眼皮下，他只知道政府给他的补偿是每亩3万元左右，你工业用地的协议出让也有18万元，而经营性用地的招拍挂更是高达100万元/亩，由此产生极大的心理和现实的落差。导致政府与被征地农民的矛盾越来越大。据Z省国土厅信访室统计，反映征地补偿与安置问题的来信2000年为512件、2001年为586件、2002年为1058件，分别比上年上升14.5%和80.55%；因土地征用问题而来省上访的，2000年为342批（1015人），2001年为333批（1010人），2002年为470批（1615人），2002年批数比上年上升41.14%，人数增加59.90%。在2002年受理的反映征地问题的1862件（次）来信来访中，反映征地补偿标准偏低的773件（次），占58.5%；反映征地补偿费分配不合理的190件（次），占14.4%；反映征地程序不合法的168件（次），占12.7%；征地拆迁补偿与纠纷的162件（次），占12.3%。

5.4 为了稀释征地过程中与农民之间的对立，政府也必须在法律许可的范围内做出变通。最直接的办法就是调高土地年产值的标准，提高农民的土地补偿额。在S县，补偿标准在1999—2002年间为每亩2.35万元，到了2003年，又按照省政府文件调整到2.65万元/亩，增长了23%，土地补偿的办法也改为按照产值区片价的办法，将农地分成四个等级，一等地1600元，二等地1500元，三等地1400元，四等地1300元。到2004年，又将三四等的两档调高到了1500元。在做出这种调整以后，每亩地的补偿将近3万元/亩。在J市，1999年每亩地给农民的补偿为8000-10000元，1999-2003年，三项平均给失地农民的补偿为2.2万元/亩，2003年开始采取按区片综合价的办法，每亩地的补偿也达到了3万多元了。Y市也是从2003年开始实行的区片综合价，每亩耕地的补偿达到3.8-4.2万元。

5.5 光在土管法规定的范围内提高点补偿额是不够的，精明的 Z 省政府又想出了第二道变通：给被征地村留下一块经济发展用地。这种办法在 S 县、J 市和 Y 市都有采用。S 县就规定，在城区范围内，土地（耕地）征用面积超过该村耕地面积 60% 以上的，原则上可考虑规划预留村级发展用地。留用面积按村规模大小划分大、中、小村三档，分别留用 25 亩、20 亩、15 亩。土地面积 1000 亩以上的划为大村，留用 25 亩；土地面积 670-1000 亩的划为中村，留用 20 亩；土地面积 670 亩以下的为小村，留用 15 亩。留用地按成本价办理出让手续，县净收益部分全额返村。出让成本包括征地补偿费（包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费）、报批税费以及建设用地折抵指标款三部分。留用地块一般在本村范围或就近按规划统一留用，要求必须符合土地利用总体规划和城市规划。留用地由村建造标准厂房、写字楼、商业用房出租，或以土地作价投资入股，成为村级经济的重要且稳定的来源。以 K 镇街道为例，该镇在 2004 年进行资产量化时，各个村子积累的经营性净资产，最少的 HF 村有 1270 万元，最多的 SC 村达到 5693.9 万元，这些资金主要就是靠土地和厂房出租所得。

表 39：S 县 K 镇街道村级集体资产情况

单位：万元

村名	核实后经营性净资产	剔除保险、福利、提取公益金	生产队及公益性资产	剩余可量化经营性净资产
XM	4986.2	1721.4	489.7	2775.1
SC	5693.9	1103.4	550.9	4039.6
ZZ	3578	1739.2	275.8	1562.9
HF	1270.1	693.1	86.5	490.4
DL	1478.4	532.6	141.9	803.9
ZM	1979.1	693.6	192.8	1092.7
SXQ	2791.9	412.9	237.9	2141.1

由于城区内的留地会影响城市规划，从 2002 年开始，在 S 县等地又采取了对村留经营性用地进行二次货币补偿和招拍挂的办法，其招拍挂的土地净收益 80% 返回到村集体。第二次货币补偿是相对于第一次征地时的土地补偿的，即在对村级留用地进行市场化拍卖之前，先对被征村按 1992 年的土地实际面积，分别按 1.5 万 / 亩、1.2 万 / 亩、9000 元 / 亩和 6000 元 / 亩进行货币补偿，比如征地村 1992 年时的土地面积为 1000 亩，按 1.5 万 / 亩的标准，就补偿 1500 万元。然后再对村留用地进行招拍挂。这样第一次补偿 3 万元，第二次补偿是留用地 1 万元，第三次每亩 3.2 万元，加起来就是 7.2—7.5 万元左右。

5.6 还有一块是被当地政府一再作为经验强调的给被征地农民的社会保障，一块是被征地农民基本生活补助，即 2002 年 12 月 31 日以前的被征地农民，土地全部或一半以上被征用的，女满 55 周岁、男年满 60 周岁时，享受基本生活补助，补助标准：土地被全部征用的，每人每月为 100 元；土地一半或以上被征用的，每人每月 60 元。另一块是被征地农民养老保险，实行被征地农民、村集体经济组织、政府共同出资负担缴费标准为：被征地农民个人和所在村每人缴纳 7000 元，其中由村缴纳不低于 3500 元，有高有低，而个人出资部分不得低于养老保险总额的 5%（1150 元），政府出资每人 16000 元。参保的被征地农民女年满 55 周岁、男年满 60 周岁，可按月享受被征地农民养老金每人 220 元。在资金盘子中，每个入保者要入保障基金 23000 元，其中 16000 元由政府出，从出让金中掏，还有 7000 元由村与户交，根据各村的情况，有的村多拿点，有的少拿点，一般的是五五，农民最低拿出 1150 元。村里拿出的钱其出处一部分是征地补偿金，一部分是留用地的租金收入。政府的 16000 元由财政拿，政府投入社保的这笔钱每年消化，S 县是 15 年到位。J 市财政拿 1.8 万 / 人给失地农民建基金，每年增加，2004-08 年，人均每月增长 10 元，老了以后有保障。Y 市从土地出让金中拿出 5% 搞社保。社保这一块，每个农民交 4000 元，政府贴 2.1 万，男 60，女 55，每月拿 120 元，全市有 1 万人可享受。

5.7 更为农民看中的一块则是房租收入。我们访问的 S 县 HJ 村,在旧村改造中,对农民的房子实行拆一补一,在此基础上每户还可以按成本价买 30 平米,这样,农民在旧村改造后的房子面积比原来大,而且由于办理了土地国有使用权证,他们可以将多余的房子合法出租,每户每年通过房租多收入 6-10 万元。在 Y 市的 LY 村,也于 2003 年进行了旧村改造,全村共 168 户,380.5 间,通过旧村改造规划,面积大了一倍,原来旧村 100 多亩,现在 200 多亩。村里作好规划后,农户的房子坐落依靠抽签,每户交 5 万元押金,村里建房,总造价是 11 万左右,不够部分村里出面担保贷款。三口之家占地 108 平方米,4-5 口之家占地 126 平方米。农民可以造 4 层,也就是说,三口之家的房子就有近 500 平米左右(108X4)。如果农民的旧房面积大于新房安置标准,多余部分就按 0.7 的系数折算。如一个三口之家,旧房 200 平米,先按照标准配 108 平米,超出部分打 7 折造房,就是 64 平米,这样总占地面积就是 172 平米,总建筑面积近 700 平米,农民也是将多余的房子用来出租,每年出租收入 10 万元以上。

5.8 伴随村的土地被征用完的命运,就是村改居,扩而大之,随着一个镇的土地被征用完,原来的镇即被改为街道。我们调查的 K 镇街道就是从 2001 年开始由镇改的街道。从 1991 年至 2003 年底,原来全镇 17 个村的 12812 亩土地被陆陆续续征光,目前仅剩 80 多亩土地。在 2001 年 K 镇被改成 K 镇和 KY 两个街道。村级一块实行拆村建居,先将村级资产进行评估、量化,用总资产-资源性资产-非经营性资产-福利提留,剩下的按照人口的 60%,农龄的 40%到人。该镇村级集体资产普遍比较好。最好的村净资产有 4000-5000 万,最差的村也有 2000 多万,用总资产-资源性资产-非经营性资产-福利提留,剩下的按照人口的 60%,农龄的 40%到人。村改居时将这些资产变成股本,人均股本最少的 5000 元/人,最高的 26000 元/人,平均 14000 元/人。这就是“城市化”的另一面。

六、土地制度和土地政策面临的挑战：基于实地调研的几点政策考虑

6.1 中国现行土地制度安排为 90 年代末以来城市化的加速扩张提供了重要的制度保障。一方面，政府只是以耕地的原产值的一定倍数低价从农民那里获得土地，另一方面又通过土地一级市场的垄断来配置土地资源和经营性用地的市场化出让来获取巨额土地出让收益，以及以土地这一预期会升值的资产的抵押来获取巨额城市基础设施建设资金，从而保证了城市化的加速和这一时期经济高速增长的实现。这可能是中国为何能在短短几年内将城市化率提高近 10 个百分点的真正秘密。

6.2 但是，为了支持城市化的高速扩张，也已经和正在付出越来越高的制度成本。首先是失地农民对土地和财产权利的声张，使政府通过土地管理法的合法拿地，越来越受到农民朴素地要求自己权利的合理性的挑战。当然，政府可以继续无视农民对土地和财产权利的声张，但是，农民的无声和有声的抵制甚至对待，越来越成为社会的不稳定性因素，由此加大社会的管理成本。当然，政府也可以在土地补偿费的提高和允诺向失地农民提供社会保障以及加大对地方政府违法行为的查处来缓解这一矛盾，但是，面对土地资本化以后出现的巨额土地出让收益，农民的要求已经不是再按土地的原产值多涨几百元钱就能打发的了；至于向失地农民提供社保，从我们的调查发现，这一块对于安抚目前不在劳动年龄的老人还有些用处，但是对于大多数处于劳动年龄的农民来讲，要他相信未来自己老了可以拿到几百元的社会保障而心平气和地将土地交出来，这实在有点低估了农民的智慧，当然，我们还不说这种制度设置是否能让失地农民满意，就是这么一点微不足道的社会保障，如果真正实行起来，也会成为政府的巨大财政包袱，当然，这可能是未来 3-5 届、甚至更远的、并未从卖地中获得好处的政府的责任了。因此，对于政府来讲，支撑未来城市化的第一道坎要在是否继续以低价从农民那儿拿地来获取城市化的资本，但造成越来越大的社会成本之间作出评估。

6.3 政府完全垄断土地供应一级市场的成本在显化和上升。这一事实在我们的实地调研中，多次被地方国土部门的同志提到，他们对于社会上和被征地农民说他们“很低的价格从农民那儿拿地，几倍、甚至几十、上百倍地出让土地”的说法感到“十分委屈”，他们的委屈也确实有道理，因为他确实不是把从你农民那儿征来的地都拿去卖出好价钱了。确实只有 15% 的经营性用地实行了招拍挂的市场性出让，还有 85% 的土地仍然在通过行政性划拨和半市场方式出让，问题是我们已经和正在为这种土地配置方式付出代价。

第一、近 30% 的建设性用地的行政性划拨，已经导致了稀缺耕地的占用和利用不经济，在各地风行的百年不过时的大广场、大马路、严重超越其财政能力的豪华办公楼的出现，开发区的大规模圈占土地，等等，除了政府的政绩观偏误以外，更重要的是土地行政配置的结果。

第二、40% 甚至比例更高的工业性用地的低价、甚至零低价协议出让，看来是留住了企业就留住了购买力和税源，但也导致一个地方的工业化用地比重过高，而城市化用地比重过低，影响一个地方的城市功能配置，也不利于区域工业结构的转移和重新配置。例如，由于政府对工业用地的协议出让，地区之间在招商引资中的地价竞争，其背后实质上是政府财力的竞争，如西部政府由于其财力不如东部，造成西部的工业用地协议价还高于东部地区，地区之间正常的产业转移就无从实现，这既不利于东部地区土地市场价值的最大化，也不利于西部工业的发展。

第三、靠 15% 的经营性用地的市场化运营，来实现其他 85% 的行政性配置和半市场化配置的土地政府要支付的成本，政府无疑要在他这部分经营性用地上“好好经营”了。好好经营的奥妙也就是在垄断权的实现，一个是供地权的垄断把住经营性用地的供应量，一个是规划权的垄断保证政府推出的经营性用地在上好的地段，以“只赚不亏”，这两条对于中国房地产市场的发展在制度上有抬升土地价格、从而加大房产和商业性地产成本的效应，这些费用又摊到购房者身上，加大了购房者的支付额。

因此，政府看来通过垄断土地一级市场，获得了对经营性用地的经营权，但是，政府为此还得为更高比重的其他行政性划拨和协议性出让土地支付成本，由此导致的关联代价也是很大的。

6.4 政府以土地出让收益及以土地抵押获得金融为支撑的城市化，隐含巨额的财政和金融风险。在我们所调查的 Z 省，之所以这两块风险看上去不是很大，关键的一点是，这一地区的经济高速发展，特别是民营经济的发展，一方面培养了税源，使政府财政收入大大增加，另一方面则提高了居民的收入水平和购买力，从而支持了该地区房产市场的发展，为土地市场的发育和政府土地出让金的大幅增长提供了支撑。但即便如此，也有不能忽视的财政和金融风险，一个是政府以土地抵押的信贷超过政府地方财政收入，一个是面临中央土地政策的变化，造成资金链的中断，从而带来政府负债的增加。因此，这一轮城市化由于有土地出让金收入和积极财政政策和金融政策的支持，为政府以土地经营城市提供了便利，但它的负面影响是使政府更深地卷入巨额城市投资，这既加大了城市化的基础设施投资成本，也增加了政府负担，更为有效的城市化应该是增加城市基础投资的主体，减轻政府压力，这样才能保证一个可持续的城市化。在我们的调查中，Y 市就是一个成功的例子。

6.5 土地及财产税的改革必须提到议事日程，但是对土地及财产税的改革必须在土地制度和税制有根本性改革的前提下进行。正如我们在第四部分已讨论的，中国土地税制的根本弊端是：重费轻税，重流转轻保有，这种税制结构为政府多占耕地提供了很大的激励。但是，这种税制结构又与现行的分税制下中央与地方的税收分成机制有关，也与土地一级市场的垄断有关，还与公共财政体制的改革有关，只要继续维持现在的分税制框架，地方政府就必然会继续想法扩大能为地方独享的税源，土地相关税费当是首选；只要土地一级市场继续为政府垄断，土地“低进高出”的管道就在，谋求土地出让收益最大化的动机就不减；只要公共财政体制不改，地方公共品的提供继续由政府提供，地方政府就得想法找到提供巨额基础设施资金的渠道，土地收益当然是首选。因此，以上格局不打破，靠增加税种或增加已有税种的征收和监管，都不会取得好的效果。

6.6 在为失地农民争取权益时，除了土地权利以外，另一个更为重要的权利是农民以土地参与工业化的权利和以房租收入参与城市化的权利。在我们的调研中发现，这两块虽然不像农民土地权益那样引起关注，但是对农民收入的增长和失地以后的生计可以收到实实在在的效果。第一块在我们所调查的地区表现为“留地安置”，尽管给村集体只留下的 10% 不到的建设用地，但在整个建设用地都被政府垄断的前提下，这 10% 的土地的合法非农化，增加了集体的收入，也增加了农民的分红。另一块就是农民的住宅的商品化与出租，在我们所调查的地区，在土地被征走的情况下，房租是失地农民可以依赖的、也是他们真正看中的重要收入来源。因此，在城市化进程中，保护农民的这两块财产性收益，将为城市化推进中政府与农民之间创造一个相对友好的“界面”。

6.7 最后一个问题是，高速城市化和工业化对土地的需求与现行耕地保护制度的矛盾会越来越大，为此，必须找到既能向城市化和工业化高效配置土地的机制，又能使耕地保护和粮食安全落到实处。从 Z 省的情况来看，他们在 90 年代的高速工业化和城市化进程中，靠土地整理等保证了耕地总量的动态平衡，但是，在接下来的发展中，继续从那儿解决用地指标，已成“巧妇难为无米之炊”！在该省，根据不同方法预测，到 2020 年，预计需要占用耕地 370-488 万亩，如维持原规划下达的耕地保有量 3084 万亩不变，靠补充耕地还有 175 万亩的余地，也就是说可供建设占用耕地仅 175 万亩，那将意味着还有 200-300 万亩的供需缺口。在政策选择上是继续按兵不动，让地方和中央继续“玩猫捉老鼠”的游戏，还是实事求是地制定新的耕地保护和粮食安全方略，也是需要解决的战略问题。

6.8 本报告只是基于一个地区的调研所提出的问题。由于土地问题牵涉到这一轮国民经济增长中的差不多所有问题，先立足于实地调研，然后权衡轻重地审慎提出改革的可能路径。我们希冀引起更多人对此问题的切实关注。

土地市场缺失下的城市化与经济发展

——陕西调查

I. 引言

01. 90年代末，中央政府“西部大开发”战略的启动与实施，正在实实在在地影响那片广袤而贫瘠的黄土地以及那些“面朝黄土背朝天”的世代以地为生的人们的生存状态。自2000年以来，中央政府在西部新开工重点工程60项，投资规模8500亿元，中央财政性建设资金累计投入4600亿元，中央财政转移支付和专项补助资金累计安排5000多亿元。新增公路通车里程9.1万公里，其中高速公路5600公里；新建铁路铺轨4066.5公里，建成投产铁路新线2819.6公里，复线1653.6公里，电气化铁路1831.3公里；建成干线机场和支线机场22个，在建项目16个。新建铁路铺轨4066.5公里，建成投产铁路新线2819.6公里，复线1653.6公里，电气化铁路1831.3公里；建成干线机场和支线机场22个，在建项目16个。由各级政府主导的城市基础设施建设此起彼伏。西部地区交通、水利、能源、通信等重大基础设施的大规模建设，一方面改变着西部的面貌，但另一方面也占用了大量耕地，造成大批农民失地失业，这使仍以土地为生的西部农民直接面临生存的考验。

02. 与东部沿海发达地区相比，西部地区这一轮以基础设施投资拉动的经济增长提速，更加突显出中国土地制度的缺陷极其与经济的不适应性。第一、当东部地区在推进城市化时，有高速的工业化做后盾，工业化带来的就业和收入机会事实上也缓解了强制低价的征地制度对被征地农民的不公，而当西部在启动一个个大型公共工程和城市基础设施建设时，由于大多数地区的工业化处于停滞状态，被征地农民除了政府按土地管理法给予的一点点补偿外，将直接面临失地失业的境地，而且由于这些项目大多是国家重点工程，给被征地农民的补偿往往数额低，常常不到位，还被本来处于“财政饥渴”状态的各级政府层层克扣，因而相当一批被征地农民的生存状况堪忧。第二、由于经济发展水平低，西部地区的城市扩张并没有带来与之相匹配的商业和房地产市场的发展，不规范和不完善的土地出让市场，以及没有像预期一样上升的土地级差收益，使地方政府的城市基础设施资金缺少最重要的依托，对金融信贷的高度依赖使地方政府处于更为危险的金融和财政风险。

03. 本报告是基于对陕西省及两市一区（西安市、咸阳市和西安市长安区）的实地调查。陕西省位于内陆腹地，南北长870公里，东西宽200-300公里。截止2004年底，全省人口3689.5万人，其中农业人口2481.6万人，土地面积占全国的2.1%，城镇居民人均可支配收入为7492元，经济总量居全国GDP的2.11%。陕西省以其独特的地理位置和人文、教育资源和相对好的产业基础，被认为是西部大开发的中枢。98年以后，大量重点工程和基础投资在该省落户，正在构筑的“西-咸”一体化，被认为西部大开发后最有希望崛起的地区之一。在引言之后，我们描述了陕西省是如何利用西部大开发的政策，依赖基础投资和城市扩张来拉动经济增长的；接着揭示了该省土地资源的配置特征及市场发育程度低的特征；第三部分分析了土地税费和土地收益对地方财政的贡献；第四部分揭示了所调查地区在土地级差收益极低的制约下，政府启动城市基础设施建设依托金融贷款和巨额负债的现实；最后一部分反映了被征地农民的命运。

II. 依赖基础投资和城市扩张支撑的高速增长

04. 到90年代末，当中国沿海地区，尤其是珠三角和长三角地区相比，在经历80年代由乡镇企业异军突起带来的经济高速增长，并于90年代忙于产业升级和推进城市化时，中国的西部地区差不多错过了一轮又一轮的发展机遇，由此导致东西部差距的进一步拉大，成为全社会关注的全球问题之一。以东部具有代表性的浙江省和西部具有代表性的陕西省相比，到1998年时，浙江省的工业化水平已经达到60%；相比之下，陕西省的工业化水平仅为41.1%，两者相差近20个百分点。由于工业化水平的落后，陕西省与浙江省的收入差

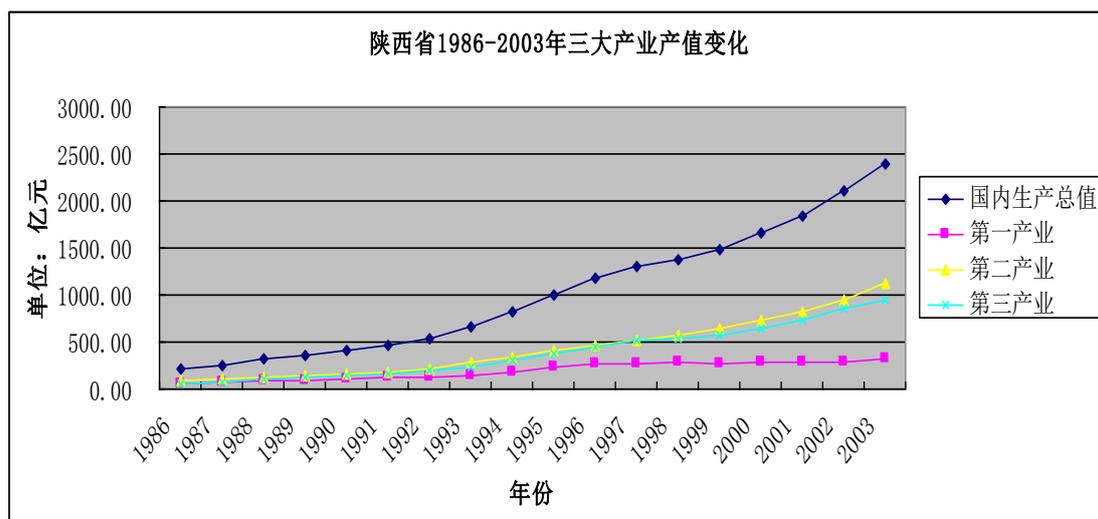
距呈现扩大之势。到 1998 年时，两省的收入差距仍高达 1.86 倍。地区差别的越来越大，直接促成了中央政府于 1998 年实施西部大开发战略的决定。陕西省由于其在西部的区位优势 and 已经积累起来的相对好的经济基础，因而从实施这一战略中明显受益。其 GDP 总量从 1998 年的 1387.5 亿元，增加到 2003 年的 2398.6 亿元，年均增长 9.4%，人均 GDP 由 1998 年的 3834 元提高到 2003 年的 6474 元，到 2003 年，城镇居民人均可支配收入达到 6806 元。

05. 值得引起注意的是，在陕西这一轮的经济增长中，工业对经济增长的贡献仍然十分微弱。1998-2003 年，全省工业化水平仅从 1998 年的 41.1% 提高到 2004 年的 47.3%，六年时间仅增加近 6 个百分点，一二三产业的比重由 1998 年的 20.5: 41.1: 38.4，调整到 2003 年的 13.3: 47.3: 39.4。与工业化程度进一步提高的浙江省形成强烈反差，1998-2003 年，浙江省的第二产业仍保持了 13.1% 的高增长，工业化水平达到 %，而同一时期的陕西省第二产业的年增长率只有 %，工业化水平到 2003 年时为 %，仅相当于浙江省 90 年代末的水平。与浙江省的工业化进程相比，另一个显著差别是，浙江省的工业化形成以县为半径的产业集群和全省工业的一体化；而陕西省的工业化推进基本上集中于西安和咸阳等几个城市极其周边地区，辐射半径很短。其中，西安市的经济总量差不多占到全省的 42%。从 1988 年以来到 2004 年治理整顿以前，全省共创办各类开发区 87 个，其中经国务院批准设立的 5 个（西安高新技术产业开发区，西安经济开发区，陕西西安出口加工区及宝鸡经济技术开发区，杨凌农业高新技术产业示范区），省级批准的 15 个（6 个在西安市，2 个在咸阳市，2 个在榆林市，另外渭南市、宝鸡市、铜川市、汉中市、安康市各 1 个，还有有关部门批准设立 67 个园区。各类开发区规划面积 769.7 平方公里，已征地面积 139.8 平方公里，已供地面积 107.6 平方公里，已建成面积是 157.9 平方公里。其中，西安市的用地规模就占到全省建设用地量的 1/3 强。

表 1、陕西省 1986-2003 年三大产业产值变化

单位：亿元

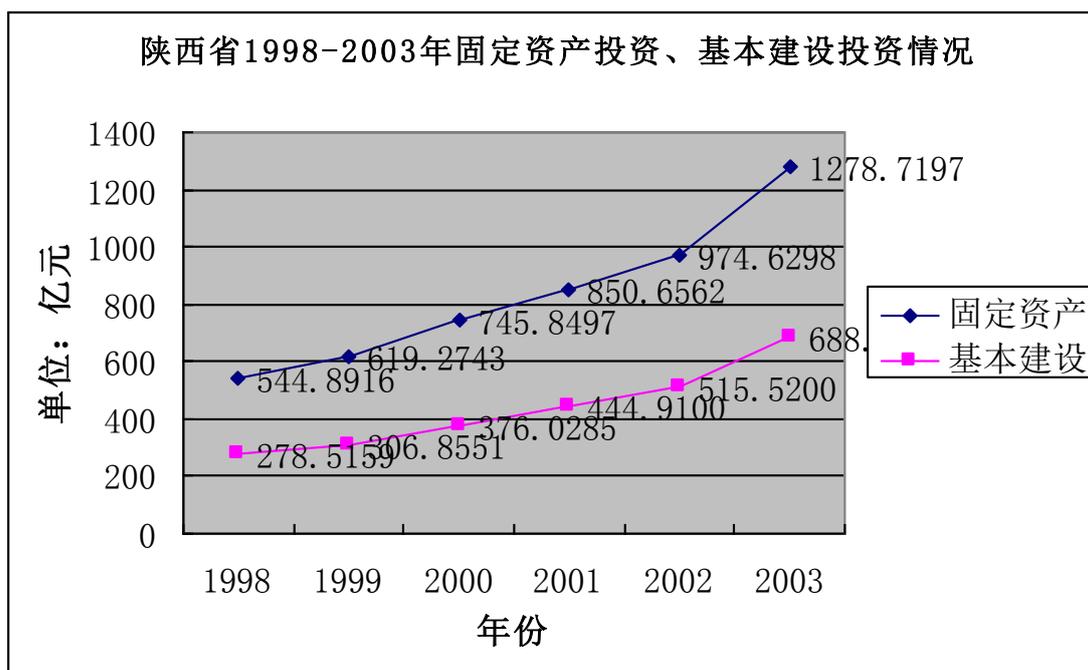
	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
1986	208.31	58.00	91.13	59.18
1987	244.96	67.84	104.58	72.54
1988	314.48	82.69	133.32	98.47
1989	358.37	91.28	149.64	117.45
1990	404.30	105.56	157.14	141.60
1991	466.84	116.88	185.81	164.15
1992	538.43	127.02	218.86	192.55
1993	661.42	148.67	279.41	233.34
1994	816.58	181.78	336.46	298.34
1995	1000.03	227.25	405.53	367.25
1996	1175.92	268.75	469.54	437.63
1997	1300.03	267.52	519.21	513.30
1998	1381.53	283.49	567.66	530.38
1999	1487.61	267.51	641.90	578.20
2000	1660.92	279.12	731.90	649.90
2001	1844.27	287.24	816.34	740.69
2002	2101.60	288.55	947.84	865.21
2003	2398.58	320.03	1133.56	944.99



06. 在工业没有作为经济增长引擎的情况下,陕西经济的提速实际上主要依赖于国家大型基础设施投资、重点工程建设和城市的扩张。“九五”期间,基础设施建设五年累计完成投资 862 亿元(其中交通 408 亿元,城建 150 亿元,通信 220 亿元,城乡电网改造 85 亿元),约占同期全社会固定资产投资的三分之一。1998-2003 年,全社会固定资产投资从 544.89 亿元增加到 1278.72 亿元,增长了 2.35 倍。其中基本建设投资从 278.52 亿元增加到 688.7 亿元,增长 2.45 倍。2004 年,全年全社会完成固定资产投资 1543.89 亿元,其中,基本建设投资 813.02 亿元,更新改造投资 259.09 亿元。重点建设项目更是成为这一轮投资扩张的主角。在投资高峰的 2001-2004 年间,陕西省共完成 433 个重点建设项目,总投资达 1188.6 亿元,占同期全社会固定资产投资的 28%。其中,2001 年,全省 72 项重点建设项目共完成投资 244.2 亿元。2002 年,全省 89 项重点建设项目共完成投资 212.02 亿元。重点项目建设进展顺利。2003 年,全省 102 项重点建设项目共完成投资 256.7 亿元。2004 年,全省 170 项重点建设项目共完成投资 507.86 亿元。

表 2、陕西省 1998-2003 年固定资产投资、基本建设投资情况
单位: 亿元

	固定资产	基本建设
1998	544.8916	278.5159
1999	619.2743	306.8551
2000	745.8497	376.0285
2001	850.6562	444.9100
2002	974.6298	515.5200
2003	1278.7197	688.7000



07. 其次是高速的城市扩张。城市扩张首先表现城区的大面积外延扩张。从 1998 年到 2003 年，全省城镇建成区规模从 1270 平方公里增加到 1561 平方公里，后者是前者的 1.3 倍，年均增长 23%。13 个城市的人均道路面积由 1998 年的 5.58 平方米增长到 2003 年的 6.15 平方米。在我们所调查的咸阳市和西安市长安区也反映了这一特征。长安区 1993 年建成区规划面积为 26.4 平方公里，2003 年的新城区规划建成区面积达到了 74 平方公里，控制区面积 134 平方公里。咸阳市 1986 年实施的第一个城市总体规划时，城市用地规模为 18.5 平方公里；到 1992 年第二次城市总体规划修编时，城市用地规模为 28.29 平方公里；到 1998 年第三次城市总体规划修编时，市区面积已达 48 平方公里。到 2004 年第四次修订的城市总体规划，将咸阳市确定为由西安—咸阳组成的西安都市圈的副中心城市，以发展电子、医药、食品、能化和纺织等工业为主的现代化工业城市。城区用地规模为 100 平方公里，控制面积 500 平方公里。其中规划面积为 30 平方公里的沣河新区自 2001 年起现已经建成面积为 18 平方公里，加上咸阳建成区面积 48 平方公里一共为 66 平方公里。从 2001 年至 2004 年城区面积年均增长 6 平方公里，增长率超过了 11.19%。

咸阳市 1992 年和 2002 年两次城市规划内容表

规划时间	规划期限	人口规划	用地规划
1992 年咸阳市城市规划	近期至 2000 年，远期至 2010 年。	现状人口（1989 年）39.61 万，规划近期（2000 年）人口 49.75 万，远期人口（2010 年）57.4 万。	现状用地总面积（1989 年）28.29 平方公里，规划近期（2000 年）用地 41.23 平方公里，远期（2010 年）用地 56.66 平方公里。
2002 年咸阳市城市规划	近期至 2010 年，中期至 2015 年，远期至 2020 年。	现状人口（2001 年）53.29 万，规划近期（2010 年）人口 64.65 万，中期（2015 年）人口 75.68 万，远期（2020 年）人口 112.54 万（兴平市并入，带入规划末期人口 24.95 万）。	规划末期咸阳市用地面积为 116.3 平方公里。其中：咸阳市主城区城市建设用地为 89 平方公里，电厂片区用地规模 1.7 平方公里，航空港产业园用地规模 2.1 平方公里，兴平片区用地规模 23.5 平方公里。

08. 城市扩张必然以巨额的城市基础设施投资为前提。全省以城市基础设施为主的社会服务业投资，2001年为29.85亿元，比上年增长60.2%；2002年为38.56亿元，比上年增长29.2%。2003年为67.01亿元，比上年增长73.8%。在咸阳市，2000年以来，城市建设资金投入量逐年上升，2003-2005年城市基础设施建设投资总额超过14.2亿元，仅2003年就安排国债资金用于进行城市基础设施建设达3个多亿，这几年利用银行贷款搞城市基础设施建设的力度非常之大，如人民路拓宽，从开行贷得9400万元，世纪大道从工行贷款1.1亿，开行还提供了9个亿的基础设施贷款，同时财政也在预算内安排1200万资金用于基础设施建设及城市基础设施建设配套费3000多万。在长安区，城市基础设施投资2001-2003年总计1.4亿元。2001年投资1900万元，2002年投资3950万元，2003年投资达7860万元。先后完成近10条城市道路建设改造工程，对城区主要大街两侧100多处市容建筑进行综合改造，新建门店9万多平方米，铺设人行道彩砖18万平方米，安装路灯1400多盏，城区新增绿化面积11.5万平方米，建成13个住宅小区，6座城市雕塑和长安广场等4个综合型城市广场。

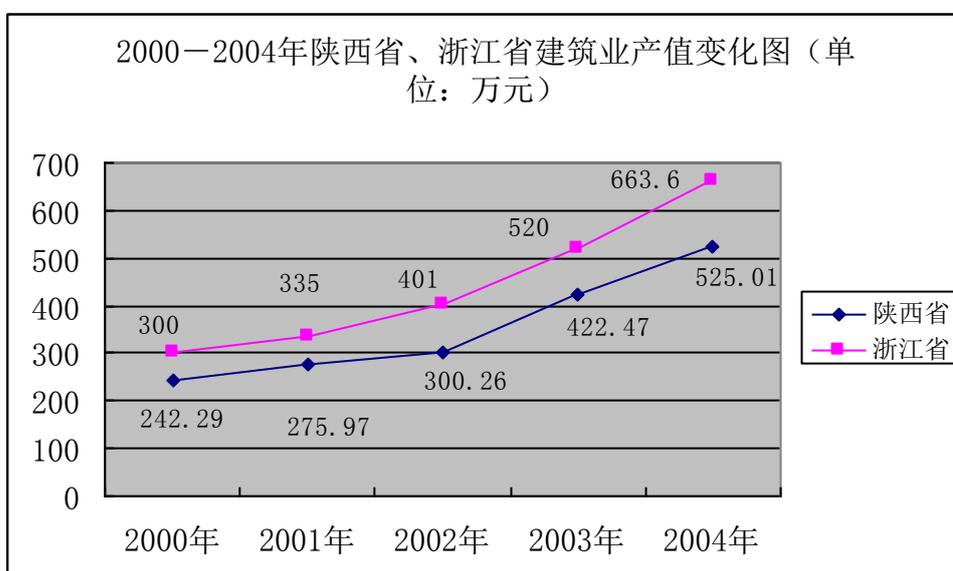
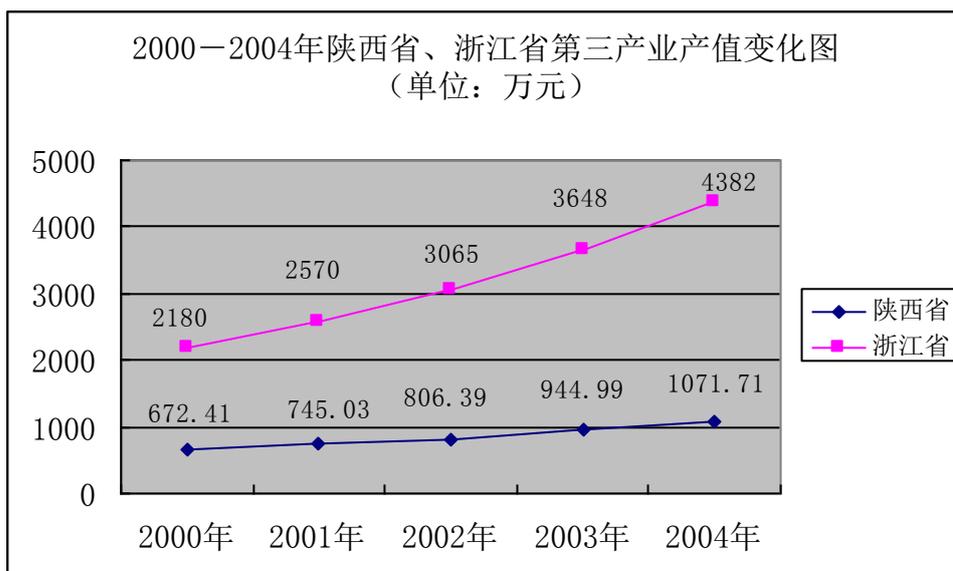
09. 政府的巨额城市基础设施投资也换来了城市化水平的提高。全省城市化水平由1998年的30.5%提高到2004年的37%，这一期间，城镇化水平差不多每年提高一个百分点。这一进程从2000年以后速度更快，2001-2004年城市化率分别为32.3%、33.5%、34.6%、35.8%和37%。年增长率为3.5%。长安区的城镇人口由2000年的10万增长至2004年的30万，年增长率为31.61%，其城市化水平由2000年的20%增长至2004年的30%，年增长率为10.67%。咸阳市的在1986年实施第一个城市总体规划时，城市人口为25万；到1992年第二次城市总体规划修编时，城市人口已达39.61万人；到1998年第三次城市总体规划修编时，市区人口56万人，城市化水平34%；到2004年第四次修订的城市总体规划，城区人口由2002年的48.7万人，规划人口到2020年达到116.3万人。

10. 从城市化的产业效应来看，利用陕西省和咸阳市及西安市长安区的数据我们发现，城市扩张确实带来了建筑业的发展，但并没有带来作为城市化的核心特征的服务业的相应发展。2000-2004年，陕西省建筑业总产值年均增长率高达21.33%，咸阳市更是高达25.21%，而同期全国水平为12.31%，全省和咸阳的增长分别比全国的增长率高出9和13个百分点，与全国城市化速度最高之一的浙江省差不多。但是，伴随城市化的进程，商业、服务业、金融业等第三产业却没有呈现相应的高速发展。2000-2004年，第三产业年增长率为12.36%，比全国的9.63%高，但远远低于浙江省的水平，同期浙江省第三产业的年增长率也高达19.07%。这在一定程度上反映了由政府主导的城市化，可以带来与城市扩张相关产业的发展，但真正作为城市化内涵的商业、服务业水平的提高，却受限于当地的经济水平和发展水平和居民的购买力。

2000—2004年全国、陕西省和浙江省第三产业、建筑业产值变化表

单位：万元

	全国		陕西省		浙江省	
	第三产业	建筑业	第三产业	建筑业	第三产业	建筑业
2000年	30032	6017	672.41	242.29	2180	300
2001年	32254	6462	745.03	275.97	2570	335
2002年	34533	7047	806.39	300.26	3065	401
2003年	37669	8166	944.99	422.47	3648	520
2004年	43384	9572	1071.71	525.01	4382	663.6
年均增长率	9.63%	12.31%	12.36%	21.33%	19.07%	21.95%



11. 房地产业的发展成为城市扩张的主要支撑力量。2001年，房地产开发投资 99.24 亿元，增长 25.8%。2002年，房地产开发投资 123.58 亿元，增长 23.8%。全年商品房建设投资 94.86 亿元，比上年增长 25.5%；商品房施工面积 1844.97 万平方米，增长 43.8%；竣工面积 636.07 万平方米，增长 9.9%。在住房制度改革的政策效应激发下，房地产市场日趋活跃。2002 年全年商品房销售面积 472.54 万平方米，比上年增长 20.9%，其中商品住宅销售 437.16 万平方米，增长 27.4%。在商品房销售面积中，个人购房比重已达 93.8%，比上年提高 19.9 个百分点。2003 年，房地产开发投资 188.56 亿元，增长 52.6%。全年商品房建设投资 143.67 亿元，比上年增长 51.5%；商品房施工面积 2279.74 万平方米，比上年增长 23.6%，其中，商品房住宅施工面积 1750.94 万平方米，增长 12.6%。商品房竣工面积 713.78 万平方米，比上年增长 12.2%，其中，商品房住宅竣工面积 620.79 万平方米，增长 10.2%。商品房销售建筑面积 581.45 万平方米，其中，销售给个人 536.02 万平方米，分别比上年增长 23.0% 和 20.9%。商品房销售额 89.27 亿元，比上年增长 22.3%。2004 年房地产开发投资 231.17 亿元，增长 22.6%。2004 年，房地产开发投资 231.17 亿元，增长 22.6%。

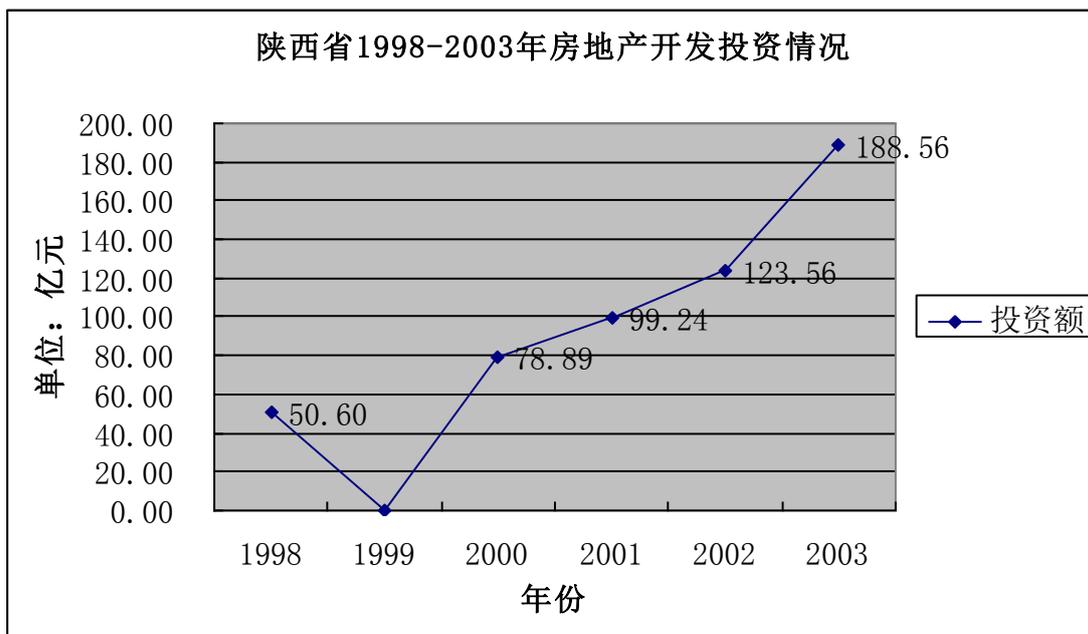
在 2001-2003 年期间，与全国房地产投资连续四年增幅在 20% 以上的高增长相比，陕西省房地产投资增长率分别高于全国 0.82、4.77、20.1 个百分点。同期，全国商品房施工

面积比上年同期增长均在 20% 以上，陕西省商品房施工面积同比增速超过全国平均增速一倍。但是，在房地产投资高增长的背后也隐含着一定的风险，与全国情形相比，2000-2003 年，全国商品房销售增长明显快于房地产投资增长，两者相差最高年份达到 10 多个百分点；而陕西省商品房销售额从 2002 年开始大增，当年增幅达到 316.1%，到 2003 年恢复平稳状态，增幅为 19.97%，其商品房销售增长率除了 2002 年外，其他年份均低于全国水平，并且商品房销售增长低于房地产投资增长。过快的投资没有相应的销售来支撑，反映出陕西省房地产业投资过旺，销售不足的问题。

2000 年—2003 年全国、陕西省、咸阳市和长安区房地产开发投资年度变化表

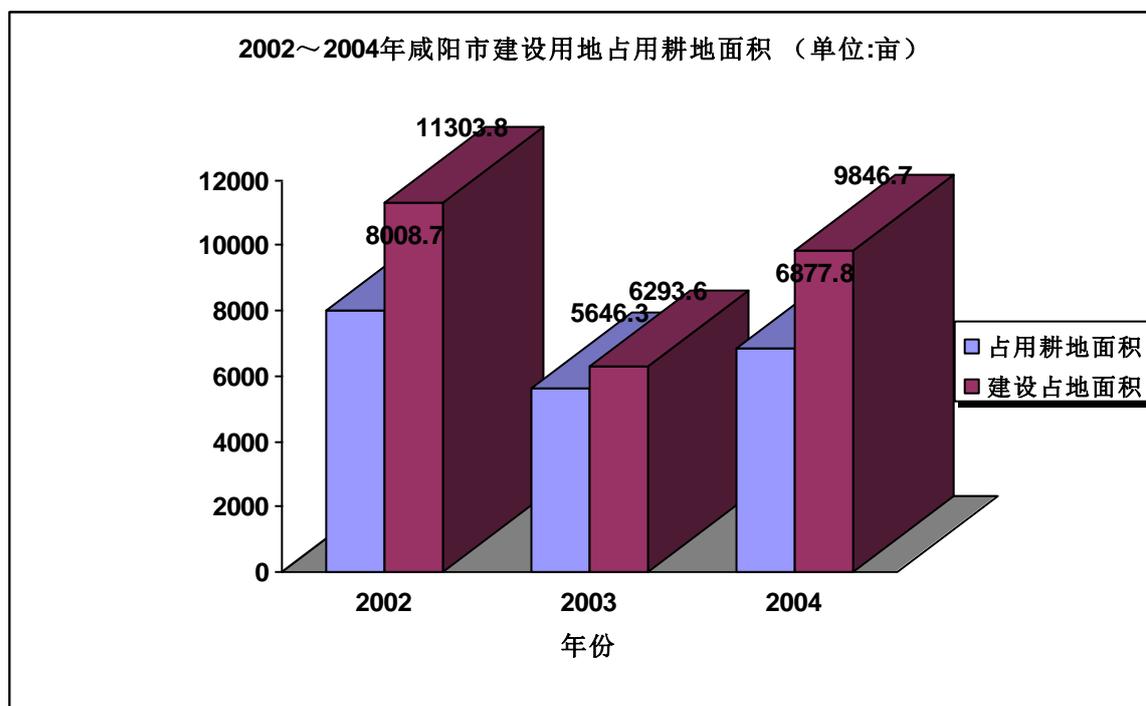
单位：亿元

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	年均增长率
全国	4984	6245	7791.8	10106	26.57%
陕西省	78.89	99.24	123.58	188.56	33.7%
咸阳市	3.19	4.35	6.55	11.6	53.78%
长安区			3.18	4.97	56.29%



III. 发育不充分的土地市场

12. 集中而大量的基础设施和重点工程建设、高速的城市化，必然带来建设用地的数量增加，由此导致对农民耕地的大量征占。2000年至2003年，陕西全省各类建设用地总面积42.1万亩，其中征占耕地面积26.70万亩，占63.4%。除了合法用地外，这一期间还查出7.93万亩非法建设用地，其中有3.99万亩是违法占用的耕地。西安市是全省建设用地大户，1997-2003年，全市新增建设用地17.31万亩，其中申请征用农民土地16.05万亩，占92%，已批准11.04万亩，已供地9.85万亩。在我们所调查的咸阳市，90年代末至2001年，每年批准的建设用地为6000-7000亩，2001年以后每年达到9000到10000亩的用地规模，1999年至今，共报批建设用地5.4万亩。在咸阳市用地规模较大的秦都区，各类非农建设项目用地，在1999年以前每年基本上是500亩左右，到2000年时上升到2699亩，2001年为2530亩，2002年2500亩，2003年2083亩，2004年1788亩，几年下来共计12200亩。2000年以来，国家正式批准占用的建设用地约为三分之二，还有三分之一属于未批先建。在西安市的长安区，在撤县设区后建设用地需求突增，从1999年到2004年，该区征用农民集体用地18317.8亩。



13. 政府如何从农民手中征得如此大面积的耕地呢？首先给被征地集体和农民以按照土地管理法规定的标准进行补偿是必不可少的，至于多还是少，是否公平，另当别论。按照省政府的文件规定，征地补偿费和安置补助费，稻田为每亩1.2万元，菜地为每亩0.7-1.2万元，水浇地为每亩0.6-0.7万元，旱地为每亩0.35-0.5万元，林地每亩0.34-0.35万元。实际补偿情况是，全省建设用地平均每亩耕地补偿2.77万元，其中，公路一般为0.6万元，铁路一般为0.82万元/亩，其他重点项目一般为3.5万元/亩，经营性开发项目一般为6.5万元/亩。从1999年1月以来，陕西全省征用土地应补偿给农民集体的金额为71.48亿，已给农民补偿70.89亿元，另外还拖欠5966万，截止去年底已经清欠5434万元，还欠几百万元。西安市由于地价上升以及开发区征地相对规范，给农民的补偿要高一些。按照西安市政府规定，城市三环路征地，菜地每亩3万元，其他土地为每亩2.5万元，市政道路征地为每亩不超过6万元。征用耕地的土地补偿费为每亩0.4-5万元，其中旱地为每亩0.3-2万元，水浇地为每亩1.2-3万元，菜地为每亩1.8-5万元；安置补助费为每

亩0.2-10万元，其中旱地为每亩0.2-4万元，水浇地为每亩0.8-6万元，菜地为每亩1.2-10万元。由于用途和地类的不同，实际发生的征地补偿和安置补助费总额，耕地约为每亩0.6-15万元，建设用地约为每亩4-27万元，未利用地为每亩0.5-10万元。咸阳市自1999年以来，征地16504.57亩，给予农民土地补偿70562.9万元。按照咸阳市政府的规定，每亩耕地给失地农民的土地补偿费标准为前三年平均年产值的6倍（即菜地1.5-1.8万/亩，水浇地1.2万/亩，一般耕地0.6万/亩），安置补助费按该地前三年平均年产值的4倍补偿（菜地1-1.2万/亩，水浇地0.8万/亩，一般耕地0.4万/亩）。在西安市的长安区，从1999年到2004年，征用农民集体用地一共16249亩，给农民的土地补偿费3.0181亿元，安置补助费1.487亿元，两项合计4.505亿元，每亩土地补偿费1.65万元，每亩土地安置补助费0.81万元，两项合计每亩补偿2.46万元。

陕西省1999—2004年征地安置情况表

陕西省1999—2004年征地安置情况表							
单位：亩、人							
年份	项目数	批次	其中耕地	其中征用	补偿总额 (万元)	安置农业人口	安置
		总面积					劳动力
1999	12	28.0454	18.3649	27.3854	1399.55	7367	4069
2000	115	386.68	207.82	356.21	18228.09	39283	17775
2001	242	5508.717	3135.97	5340.53	131877.655	56878	19697
2002	226	2029.1244	1324.4156	1882.389	220133.275	43430	24189
2003	224	4281.38	2822.95	4268.8	229165.087	7877	4044
2004	193	4939.299	4703.25	4852.18	395845.656	113182	66430
1997—2004 年合计	1012	17173.2458	12212.7705	16727.4944	996649.313	268017	136204

长安区1999~2004年度征用集体土地补偿情况（单位：亩、万元）

面	批准征地面积				土地补偿费		安置补助费		土地补偿和安置费总额		
	农用地面积			建设用地	未利用地	总额	每亩土地补偿费	总额	每亩土地安置补助费	总额	每补置
		其中：耕地	占征地面 积								
9	213.359	213.359	100.00%			842.22	3.9474	842.23	3.9475	1684.45	7
15	2449.02	2335.87	74.78%	105.516	569.209	1362.65	0.4362	655.46	0.2098	2018.11	0
5	2966.714	2617.275	74.07%	165.485	401.251	5222.11	1.4779	3001.92	0.8496	8224.03	2
36	2361.759	1799.2945	70.23%	142.017	58.21	4001.46	1.5619	2174.73	0.8488	6176.19	2
05	6476.7135	5274.4345	75.15%	455.202	86.815	16495.68	2.3502	7057.21	1.0055	23552.89	3
45	1781.59	1560.906	83.62%	81.0305	3.954	2256.81	1.2091	1138.53	0.6100	3395.34	1
35	16249.16	13801.14	75.34%	949.2505	1119.439	30180.93	1.6476	14870.08	0.8118	45051.01	2

14. 在测算好了给农民的补偿额后，接下来就要进入征地程序了，按当地国土部门的专业术语就是实施“公告征地”。在我们对咸阳秦都国土局的访谈中，了解到了政府征地的实际操作过程。当地实施过征地的国土部门同志告诉我们，在1998年10月30号以前，实施的是“协议征地”，也就是说，由用地者与所在村组直接见面，由双方协商确定土地出让价格，国土部门在其中只起一个中介作用，那时农民得到的还多一些。在1999年新土地管理法颁布以后，为了加强耕地保护，实行动态管制，将土地审批权收归国务院和省两级政府，“协议征地”原则上变成了“公告征地”。在陕西，直到2001年10月以前，由于上面没有出台公告征地的具体细则，所以仍然沿用“协议征地”方式。到了2001年10月22日，随

着国土部的规定和陕西省的实施办法出台，从 2002 年元月 1 日起正式实施“公告征地”。所谓“公告征地”，就是，其一，由国土部门代表政府直接去征地，从此用地单位和农民就不再见面了；其二，政府和被征地农民集体之间也没有什么可协商的，政府就是把要征的耕地面积、四至等及这些土地按照土地管理法的标准应该给予农民集体的补偿告知他们而已；其三就是在政府从农民那儿征得土地后，与用地单位签定供地协议。从此，征地的过程，就变成政府根据用地的需求，以土地管理法为依据，从农民那里合法、强制获得土地的行为。咸阳市秦都区陈阳镇街道办的农民反映，这里 1998 年时采取协议征地时，由用地单位和农民讨价还价，一亩地还能得到 8.4 万元，其中有 7.2 万元是给到农民头上的，在实施公告征地后，农民得到的反而下降了，只有 6-7 万了，原因是公告征地和农民不见面，政府只是按照法律规定，把四项费用一测算，告知农民就了事，农民没有讨价还价的余地，而政府为了招商引资，只得降低门槛，征地价格也就下来了。据实地访谈，由于农民无法参与其中，政府给被征土地的补偿在很多地方只是将青苗和地上附着物给到了农民头上，而把土地补偿费和安置补助费给了村组集体，由它去处置，农民最后能落到手上的微乎其微。

15. 和所有地方一样，要将耕地变为建设用地，就得想法应对中央的基本农田保护制度，并实行耕地的动态总量平衡。按照 1997 年的详查数，及 80% 的基本农田保护率，陕西全省基本农田保护面积为 7100 万亩耕地，减去近几年落实“西部大开发”政策退耕还林的 1400 万亩耕地之后，确定为 4660 万亩。为落实建设占用耕地“占一补一”的占补平衡，1999 年到 2003 年，全省非农建设占用耕地 32.65 万亩，加上 2003 年 1 月 1 日至 2004 年 4 月 29 日期间占用的耕地 6417.4 公顷（折合 9.63 万亩），共计 42.28 万亩，补充耕地 45.4 万亩，在全省范围内做到了耕地动态总量平衡。事实上，随着农地的不断被占用，陕西大多数地方的基本农田保护面积远远高于 80%，在陕南甚至高于 90%。另一方面，所谓的耕地总量动态平衡，具体落实到一个地区，尤其是发展速度很快、用地需求大的地方，事实上也是很难做到的。在西安市，1997 年到 2010 年的建设用地指标是 13.5 万亩，到 2003 年底，西安市已用去 17.13 万亩建设用地，也就是说，它截止到 2003 年已经把 2010 年的建设用地指标用完，还超用了 3 万多亩。全省到 2010 年底的规划建设用地指标是 80 万亩，到现在已用掉了 41.23 万亩，还有将近一半。在具体到一个地区无法平衡的情况下，就只得由省有关部门出面，从其他地方调整建设用地指标了。当然，象已经造不了地的西安，就得交一笔造地费给国土资源厅，由国土厅和财政厅两家一起去审查项目，然后按照项目给补充耕地。

在咸阳，1997-2010 年，可用建设用地指标 11.5 万亩，到 2004 年用了 5 万多亩，还有 6 万多亩，按现在每年 6000 亩的用地规模，到 2010 年基本够用，也就是说，建设用地指标还不是一个问题。即便指标暂时还不是一个问题，地方政府也得想办法求得耕地的动态总量平衡。以咸阳 2002-2004 年的情形来看看这个上下之间所玩的耕地保护游戏。2002 年，咸阳市建设占用耕地 8008.7 亩，当年地方政府通过开发、复垦、整理等方式补充耕地 9247.3 亩；2003 年，该市建设占用耕地 5646.3 亩，当年地方政府又通过开发、复垦、整理等方式补充耕地 5887 亩；到了 2004 年，该市建设又占用耕地 6877.8 亩，当年地方政府又通过开发、复垦、整理等方式补充耕地 9394.7 亩。尽管在占补帐面上做到了耕地占补平衡有余，但耕地减少的事实是无法改变的，2002-2004 年，咸阳市年度耕地净减少分别为 50955 亩、230930 亩和 29037 亩，如此大的耕地缺口，就只能从数额也很大的农业结构调整和生态退耕上去做文章了，对那些编制耕地动态平衡的人来说，早就是心知肚明的数字游戏了。

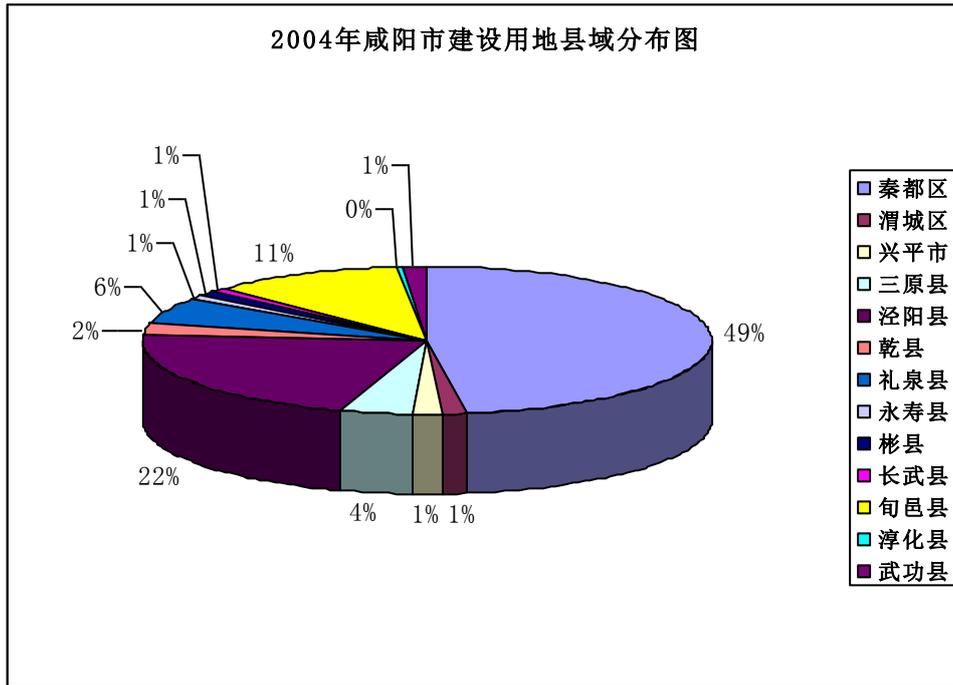
咸阳市 2002-2004 年耕地变化表

		2002	2003	2004
耕地增加	开发	2014.9	698.8	1628.4
	复垦	6957.2	4207.5	6757.3
	整理	270.2	980.7	1009
	农业结构调整	5381.5	4803.8	23076
	小计	14623.8	6695.5	37331.4
耕地	生态退耕	52692.5	173036.2	3552.6
	农业结构调整	4020.6	47126.3	54577.8

减少	灾毁	856.2	9572.1	542.6
	其他	—	—	818
	建设占用	8008.7	5646.3	6877.8
	可补充耕地	—	—	2122.3
	小计	65578	237626.8	66368.8

16. 在编制好应对上级政府的耕地动态总量平衡、上缴相关费用以及付给农民的土地补偿费以后，地方政府便成为了土地的垄断性供应者。既然是政府对土地实行行政性配置，理所当然要反映政府的偏好和意志。在陕西，政府对建设用地的配给也体现出“谁贡献大，就供应更多地给谁”的原则。在陕西，西安市对全省的经济总量贡献大，配给它的建设用地指标也就多。从2000年至2003年，在全省建设用地占用的26.7万亩耕地中，西安市就占了12.45万亩，占全省的46.6%。这种建设用地的集中供应化趋势，具体到一个地区内部也十分明显。以咸阳市为例，2004年供应的7285亩建设用地中，秦都区就用掉了3483.6亩，占当年全市供应的建设用地的47.81%。尽管如此，建设用地指标的行政配置，仍然无法与地区经济发展对建设用地的需求相匹配。由于现在配给各个城市的建设用地指标，是在上一轮土地利用规划中，依据其土地面积比例下达的，无法考虑其经济发展的速度和区位，这样在土地的实际供应中，就不可避免地出现许多城市用地指标年年过剩、年年作废，而那些处于用地高峰的城市又年年不够、年年超标的局面。比如，西安市尽管截止2003年底，建设用地量已超过规划期指标的3.81万亩，但近期急需建设的重点项还有84个，需占地6.18万亩，因无用地指标，处于无法批地征用的境地。

地方	面积(亩)	比例
咸阳市	7285.9	100%
秦都区	3483.6	47.81%
渭城区	105.2	1.44%
兴平市	107.9	1.48%
三原县	320	4.39%
泾阳县	1530.8	21.01%
乾县	170.4	2.34%
礼泉县	444.2	6.10%
永寿县	57.4	0.79%
彬县	66.1	0.91%
长武县	96.3	1.32%
旬邑县	782.1	10.73%
淳化县	22.9	0.31%
武功县	99	1.36%



17. 与全省这一轮拉动经济成长的力量相对应，90年代末以来陕西省的建设用地供应也表现出以下几个特点：

第一，城市基础设施建设和公共投资（公路、铁路等）占地比例过高。1998-2004年，全省公用设施、公共建筑和交通运输占地分别达到537.1公顷、835.6公顷和1243.3公顷，占这一时期建设用地供应的7.4%、11.5%、17.1%，三项相加达到36%；西安市1997-2003年的新增建设用地中，有33.3%用于城市基础设施及公路、铁路用地，高校用地占12.1%，这几项以公共目的名义的供地占到45.4%；咸阳的数据由于分类的方法不同而不可比，但也显示了相同的趋势，2002-2004年，城市用地（包括基础设施建设和住房及商业服务业用地）占30.19%，交通运输用地占15.13%，几项相加也达到45.32%。

第二，随着城市化的加速推进，作为城市重要内容的住房和商业服务业用地也占一个合适的比例。1998-2004年，全省商业、服务业用地占5.93%，住宅占18.64%，两者相加为24.57%，如果按照其他城市的测算，住房中经济适用房占一半，那商品房加商服用地也在15%左右，与全国水平差不多。西安市1997-2003年的城市拆迁安置、经济适用房及村民住宅用地2.36万亩，占13.6%，商业、旅游、娱乐、房地产开发用地1.93万亩，占11.1%。

第三，工业用地比重偏低。全省1998-2004年工矿和仓储用地占22.12%，西安市由于西安高新区和经济开发区由一定的产业基础，工业用地的比重还高一些，1997-2003年高新技术及工业产业用地占29.9%，咸阳1997-2003年的工矿用地占26.13%。

陕西省建设用地供应结构

2002~2004年咸阳市建设用地结构（单位：亩）

		2002		2003		2004		2002~2004 总计					
批准用地总面积				已供应面积（按用途分）									
批准用地总面积		已供应面积（按用途分）											
	商服		住宅		工矿仓储		公用设施		公共建筑		交通运输		其他
	面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积	
4.6667													24.6
50.2089	16.775	6.70%	60.6838	24.25%	3.83	1.53%	89.2644	35.68%	2.978	1.19%	74.8727	29.92%	
68.5501	13.3844	1.74%	81.23	10.57%	195.5795	25.45%	39.8981	5.19%	41.1059	5.35%	457.8174	59.57%	3.27
03.4124	19.7561	2.19%	161.6104	17.89%	190.7074	21.11%	42.3568	4.69%	105.7841	11.71%	361.434	40.01%	
87.9822	60.1712	3.79%	328.9771	20.72%	398.9401	25.12%	84.8071	5.34%	212.6804	13.39%	124.3617	7.83%	433.6
09.9781	302.2773	10.76%	561.9981	20.00%	545.7856	19.42%	200.8014	7.15%	375.6398	13.37%	175.9411	6.26%	44.2
51.9263	20.6712	2.17%	165.4154	17.38%	278.8996	29.30%	79.9659	8.40%	97.3826	10.23%	48.8497	5.13%	7.28
96.7247	433.0352	5.93%	1359.9148	18.64%	1613.7422	22.12%	537.0937	7.36%	835.5708	11.45%	1243.2766	17.04%	513.0
民点及 工矿	城市	1851.9	16.38%	2967.8	47.16%	3466.8	35.21%	8286.5	30.19%				
	建制镇	561.9	4.97%	54.3	0.86%	760.9	7.73%	1377.1	5.02%				
	农村居民点	2614.1	23.13%	1293.6	20.55%	2019.8	20.51%	5927.5	21.60%				
	独立工矿	3265	28.88%	1819.6	28.91%	2287.5	23.23%	7372.1	26.86%				
	特殊用地	68.5	0.61%	13.5	0.21%	150.2	1.53%	232.2	0.85%				
通运输	铁路用地	10.3	0.09%					10.3	0.04%				
	公路用地	2889.5	25.56%	93.2	1.48%	1106.6	11.24%	4089.3	14.90%				
	管道运输	7.5	0.07%	14.1	0.22%			21.6	0.08%				
	交通运输			36.9	0.59%			36.9	0.13%				
	港口码头					14.4	0.15%	14.4	0.05%				
利设施	水工建筑	35.1	0.31%	0.6	0.01%	40.5		76.2	0.28%				
合计		11303.8	100%	6293.6	100%	9846.7	100%	27444.1	100%				

18. 比建设用地供应结构更引人关注的是，建设用地的供应方式。陕西省的建设用地供应明显表现出行政性配置程度高、市场化程度过低的特点。首先表现为划拨用地的比重过高。从全省情况来看，1998-2004年，划拨用地占批准建设用地的比重高达45.1%，其中1999-2002年这一比重各年都在50%以上，分别为73.6%，75.24%，58.16%和57.3%，只是在2003年以后才降了下来，2003年和2004年分别为29.66%和24.66%。在咸阳市，我们收集到该市2004年的一份统计，其划拨用地占当年总供应建设用地的43%。划拨用地的比重高，主要是因为这几年的用地需求以基础设施、重点工程及城市建设为主的缘故，因为按照土地管理法的规定，这些类型的用地都是为了公共利益，所以就不需要支付获得土地的代表

价了。有意思的是，当我们利用这份统计细分到底是那些用地是通过行政划拨的时发现，在该年的 152.64 公顷划拨用地中，除了 49.8 公顷公共建筑用地和 60.79 公顷交通运输用地属于众所周知的公益性用地外，还有 4.33 公顷、7.1 公顷和 30.6 公顷分别记入工矿仓储、经济适用房和普通住宅的名下，经进一步核查，之所以给这些非公益性项目按划拨方式供地，是给它们代征道路用的，可见对于一笔不需代价就能拿到的资源，土地使用者是会找到一切依据来据理力争的。

19. 其次，在用于非公共目的的土地供应上，通过协议这种半市场化方式出让是其主要形式。1998-2004 年，全省共计协议出让土地 2887.5 公顷，占此期间批准用地总面积的 39.57%。和划拨用地比重下降的趋势相比，协议出让的土地的比重不降反升。1999-2004 年，协议出让的土地占批准建设用地的比重，分年度为 25.68%、33.06%、38.99%、42.76%、38.92% 和 46.68%。在土地出让市场比较发育的地区，通过协议出让的建设用地主要是用于工业，在陕西，由于对经营性用地采取招拍挂方式直到 2003 年才推开，也就是说，在非公益性建设用地的供应中，不仅工业用地采取了协议出让的方式，而且经营性用地在 2003 年之前也主要采取这种方式。以咸阳市为例，2004 年以协议方式供应的 158.39 公顷建设用地中，除了 75.26 公顷作为工矿仓储用地外，排第二位的是公共建筑用地 59.16 公顷，其他为：交通运输用地 2.12 公顷，经济适用房用地 6.29 公顷，商品房和普通住房用地各 4.84 公顷和 2.35 公顷，另外还有 8.36 公顷商业和服务性用地仍在采取协议的方式。政府对工业性用地采取协议方式，主要是因为地方政府之间由于招商引资，竞相压价，为了留住或招徕企业，从培养税源的角度考虑，不得不做出的选择。事实上，目前地方政府招商引资的背后比的是地方的财力，地方财力越雄厚，土地的协议地价也就能压得越低，甚至在一些发达地区出现以“零地价”招商的方式。陕西省地方政招商引资上的土地优惠显然不能和东部政府比，因而即便以协议方式的供地在价格上也没有什么优势，在我们的实地调查中了解到，陕西一些开发区的工业用地协议出让价为 25 万元/亩左右，咸阳为 18 万元左右，这比浙江省一些地方政府的工业供地价格还高！因此，如果采取招拍挂，就更没人来了。但是，商业服务业用地及住房用地还有一定数量继续采取协议出让的方式，就不能用政府为了招商引资等来解释的了。

20. 通过招拍挂出让的建设用地比重奇低。1998-2004 年，全省土地招拍挂面积仅占批准用地面积的 4.77%。全省的土地招拍挂从 2001 年才开始，期间除了 2003 年达到 9.64% 的比重外，2001 年、2003 年和 2004 年分别仅为 0.45%、3.44% 和 1.96%。从 2000 年 4 月到 9 月，全省有偿供给面积 9.162 万亩，总交易额是 114.3 亿元，其中招拍挂挂牌出让的大概是 0.9799 万亩，不到 1 万亩，交易额是 43.95 亿元。咸阳市的经营性用地从 2003 年才开始，在此之前建设用地主要是通过协议出让，2000-2002 年，每年协议出让收益约 2000 多万元，在 2003 年实行经营性用地招牌挂后，当年的土地出让收入就达到了 6000 多万，2004 年达到了 8000 多万。

21. 尽管经营性用地招拍挂启动晚，且比例低，但它已经让到处找钱进行基础设施投资特别是正在大力推进城市化的各级政府尝到了甜头。从陕西全省来看，1998-2004 年，尽管经营性用地招拍挂面积只有 348 公顷，但以这种方式出让的土地收益已经达到 60904 万元，每公顷纯收益更是达到 475 万元，与进行协议出让方式相比，明显显示出其优势，1998-2004 年，通过协议出让的建设用地共 2887 公顷，而其土地出让收益只有 414249 万元，协议出让的每公顷纯收益只有 143 万元，仅相当于招牌挂的 30%。因此，尽管经营性用地的招拍挂会使某些人的利益受损，但它却会使政府受益，因而得到更多政府官员的支持，因此，各级政府通过招拍挂的更透明的市场化方式来经营土地，以使政府收益最大化的积极性高涨。从时段来看，从 2001 年 4 月（国发 15 号文）到 2002 年 7 月（国土部规定），全省招拍挂出让土地 0.0669 万亩，交易额 3.58 亿，分别占同期有偿供地的 5.16% 和 26.6%；2002 年 7 月 1 日至 2003 年 12 月，全省招拍挂出让土地 0.4 万亩，交易额 16 亿元，分别占同期有偿供地的 15.8% 和 76.2%；2004 年 1 月 1 日至 9 月，全省向各类建设项目有偿供地约 5.331 万亩，交易额 80.03 亿元，其中招拍挂出让供地 0.513 万亩，交易额 24.35 亿元，分别占有偿供地的 9.62% 和 30.43%；2004 年前三季度，招拍挂出让面积 5130 亩，成交

价款 24.35 亿元。全省实施招拍挂出让面积占出让总面积的比例从 2000 年的 4.5%，上升到 2003 年的约 20%，招拍挂出让收入占出让总收入的比例，从 2000 年的 20% 上升到 2003 年的 76.2%。

咸阳市 2004 年第 2 季度建设用地供应方式和收益（单位：公顷、万元）

地用途	供应面积	供应方式						
		划拨	招拍挂出让			协议出让		
		面积	面积	成交价款	其中纯收益	面积	成交价款	其
仓储用地	79.5908	4.3298				75.261	13641.6363	20
建筑用地	108.9578	49.7985				59.1593	15727.4713	17
运输用地	62.915	60.7941				2.1209	4245.179	1
适用房用地	13.4085	7.114				6.2945	2620.3	1
商品房用地	48.0946		43.2506	6580.42	1545.702	4.844	1101.455	1
住房用地	32.9549	30.6036				2.3513	1353.643	2
服用地	8.3575					8.3575	1002.9	1
合计	354.2791	152.64	43.2506	6580.42	1545.702	158.3885	39692.5846	51

1998~2004 年陕西省建设用地供应方式（单位：公顷）

年份	批准用地总面积	划拨		招拍挂出让		协议出让		其他	
		面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积	面积	占总面积
1998	24.6667	24.6667	100%						
1999	250.2089	184.1466	73.60%			64.2573	25.68%		
2000	768.5501	578.2217	75.24%			254.0719	33.06%		
2001	903.4124	525.4195	58.16%	4.028	0.45%	352.2013	38.99%		
2002	1587.9822	909.9522	57.30%	54.6034	3.44%	678.9949	42.76%		
2003	2809.9781	833.356	29.66%	270.8223	9.64%	1093.5803	38.92%	8.9254	0.32%
2004	951.9263	234.7012	24.66%	18.613	1.96%	444.3556	46.68%	0.8028	0.08%
合计	7296.7247	3290.4639	45.10%	348.0667	4.77%	2887.4613	39.57%	9.7282	0.13%

1998~2004 年陕西省土地供应收益（单位：公顷、万元）

年份	招拍挂出让					协议出让				
	面积	成交价款	每公顷价款	纯收益	每公顷纯收益	面积	成交价款	每公顷价款	纯收益	每公顷纯收益
1998										
1999						64.2573	26555.0863	413.2618	1974.4009	30.57
2000						254.0719	23586.9477	92.8357	7468.3816	29.35
2001	4.028	2219.82	551.0973	967.9533	240.3062	352.2013	45900.9341	130.3259	9778.1697	27.74
2002	54.6034	22472.8147	411.5644	13318.6652	243.9164	678.9949	78707.1007	115.9171	15254.5791	22.46
2003	270.8223	134407.0276	496.2923	43084.2451	159.0868	1093.5803	162960.6008	149.0157	34919.548	31.54
2004	18.613	6365.1264	341.9721	3533.1772	189.8231	444.3556	76537.9234	172.2448	24239.7456	54.53
合计	348.0667	165464.789	475.3824	60904.0408	174.9781	2887.4613	414248.593	143.4646	93634.8249	32.43

2.2. 为了经营好土地，陕西省各地政府在 2002-2003 年前后纷纷成立土地储备中心。2002 年，陕西省人民政府发布了《关于建立土地收购储备制度意见的通知》，要求全省各市、县建立政府储备、统一供应、公开交易、竞价出让的土地供应机制。到目前为止，全省已有 10 个市、82 个县（区）建立了专门的土地收购储备机构。它们一般由政府财政注资启动，其职能是，受政府委托从事土地的收购、储备和出让前的前期准备工作，以及负责实施城市规划区内的土地征用和国有存量土地的收购、前期开发、储备和出让。土地储备中心的土地来源包括：依法无偿收回的土地，如用地单位已经撤消或迁移的用地、连续两年未使用的土地、土地使用者擅自改变土地用途责令限期改正逾期不改的用地、土地使用期届满土地使用者未申请续期或申请续期未获批准的用地、长期荒芜闲置的土地，国有河滩地，公路、铁路、机场、矿场等核准报废的土地；依法收购的土地，如因公共利益或实施城市规划调整使用的土地、旧城改造重点地段土地、因企业关停并转或产业结构调整等调整出的土地、土地使用者依法取得出让土地使用权后无力开发和不具备转让条件的土地、土地使用权人申请收回的土地、土地使用权转让价格明显低于市场价格的土地、城市规划区范围内通道两侧的预留地或空地以及按照规划需要统征的土地；征用的土地，即根据城市规划，按土地利用总体规划和年度用地计划分批次报批征用的新增建设用地；等等。除了政府土地储备中心外，各园区也被允许储备土地，进行土地开发，它由园区开发公司（或管理委员会）负责土地征用、进行基础设施建设，并协助政府组织土地供应。据统计，2000-2004 年间，陕西省全省由土地储备中心收购储备土地面积 32763 亩。

2.3. 尽管各地的土地储备中心列举了可以收购土地的各种来源，但它们在真正实施土地储备时，仍然以征用集体土地为主，突显出土地储备中心追求收益最大化的目的。以咸阳市为例，2003-2004 年两年间，土地储备中心收购储备的土地中，有 92.2% 来自于集体土地，其中有 87% 属于直接对农民集体农地的征用，还有 3.9% 是集体存量建设用地，还有 7.4% 是国有划拨地，真正通过国有土地出让储备的只占 0.8%。

表 陕西省咸阳市 2003-2004 年土地收购储备及供应规模（不完全统计） 单位：亩、%

	集体农用地		集体建设用地		集体未利用地		国有划拨土地		国有出让土地		合计	
	面积	占比	面积	占比	面积	占比	面积	占比	面积	占比	面积	占比
土地收购面积	1487	87.0	67.1	3.9	21.8	1.3	126.4	7.4	5.9	0.8	1708.2	100
土地供应面积	539	71.0	67.1	8.8	20.4	2.7	126.4	16.6	5.9	0.8	758.8	100

2.4. 为了实现储备土地的出让收益，土地储备中心也要支付相关的费用，包括：（1）土地取得费用。主要用于对被收购土地、房屋等财产的补偿。如是收购国有土地，将以土地使用权价格的评估为依据确定补偿费用；如以划拨方式取得的土地，则按现行征地成本的补偿标准进行补偿；征用农民集体土地的，按照土地管理法对失地农民进行土地补偿费、安置补助费、青苗和地上附着物补偿费的补偿。（2）政府有关税费。在咸阳，主要有耕地占用税

3866 元/亩；耕地开垦费 1.0 元/亩，军事、科研用地减半收取；水利建设基金 1000-1500 元/亩；上缴省财政的土地出让金 1.6 万元/亩，军事、科研用地免收；新增建设用地有偿使用费 1.0 万元/亩左右；城市建设配套费 3.5 万元/亩；不可预见费及支付给政府土地管理部门的土地管理费。一般情况下，在城市拓展区域内农地转用时的政府税费在 7-8 万元/亩左右。(3) 土地开发整理费用。即从生地变熟地过程中发生的土地平整、通路、通电、通上下水、通讯等的开发费用。(4) 中介费用、财务费用。包括土地储备、供应过程中发生的中介评估费、测绘费、控制性规划费、勘察费、贷款利息等，根据有关中介和行业管理规定确定费用并按照实际发生的费用计算成本。一般情况下，这几项为 0.1 万元/亩左右。(5) 土地储备业务费用。按照土地收益的一定比例提取。其中土地收益在 3000 万元以上的，按 2% 提取；土地收益在 3000 万元以下的，按 3% 提取。用于土地储备中心的日常开支。以上各项费用合计至少在 15 万元/亩以上。

由于政府土地储备中心供应的土地一般在区位上具有垄断优势，只要操作得当，还是可以获得丰厚的土地收益的，但是也取决于市场态势、金融形势和市场透明度等各种因素。以咸阳市沔河区 2003 年 II-I 号土地收购储备项目为例，该项目共征用集体农地 83 亩，收购后以协议方式供应土地 78 亩，土地供应用途为商住综合用地，土地供应价格为 51 万元/亩，扣除各类成本费用，该项目每亩土地取得的纯收益为 29.4 万元（见表）；另一个文家堡土地收购储备项目，征收集体建设用地 5.6175 亩，收购后进行招拍挂供应，供应价格同样达到 52 万元/亩，但是，土地供应的纯收益只有 11 万元/亩。咸阳市 2003 年开展土地储备以来，土地储备供应中心共收购土地近 1800 亩，供应储备土地约 900 亩，取得纯收益 1.6 亿元，平均每亩土地供应取得的纯收益约 18 万元（不包括土地开发整理费用）。

表 陕西省咸阳市沔河区 2003 年 II-I 号土地储备项目成本收益表 单位：元

1. 土地收购储备成本费用	15736594
(1) 土地取得费用	8390879
征地补偿费（土地补偿费、安置补助费、青苗和地面附着物补偿费）	7593238
拆迁补偿费	250000
不可预见费	379662
土地管理费	167979
(2) 政府税费	6285898
耕地占用税	291458
水利建设基金	86287
土地开垦费	361776
土地出让金（上缴省财政部分）	1171920
城市配套费	2555000
新增建设用地土地有偿使用费	703457
契税	1116000
(3) 财务、中介费用等	396000
贷款利息	287000
评估费	20000
控制性规划费用	10000
勘察设计费	18000
测绘费	13000
围墙费	48000

(4) 土地储备中心计提的业务费	663817
2. 土地拍卖收入	37200000
3. 土地储备纯收益	21463406

25. 与政府储备土地以获得土地出让收益的目的相同, 园区也在很大程度上依赖于土地开发的收益。园区的土地储备成本费用构成项目与土地储备中心的土地储备费用构成项目基本相同, 差别只在于园区的储备土地在供应之前需要投入更多的基础设施配套费、公共设施配套费等土地开发费用。以西安高新技术开发区三期开发为例。它给农民的征地补偿费平均为 6.78 万元左右, 对集体或国有破产企业土地回购的补偿为 1.21 万元, 对居民住宅的补偿为 3.79 万元/亩, 三类费用相加约为 11.76 万元; 上缴政府有关税费, 包括耕地占用税 (5333 元/亩)、耕地开垦费 (0.7 元/亩)、新增建设用地有偿使用费 (2.33 万元/亩左右) 等, 每亩政府税费合计为 4.78 万元; 土地平整和基础设施建设费用, 每亩为 8.64 万元; 公建设施费用一般为 2.53 万元/亩; 贷款利息及手续费, 每亩为 3.11 万元; 不可预见费每亩一般为 1.15 万元。上述各项费用合计的每亩土地储备成本费用达到 31.97 万元。2003、2004 年西安高新技术开发区共招拍挂 24 宗经营性用地, 商品住宅用地的招拍挂出让价格一般在 70 万元/亩以上, 最高的达到 112.95 万元/亩; 汽车制造、销售服务行业用地的招拍挂出让价格也在 45 万元/亩以上。24 宗经营性用地的招拍挂出让价格平均为 90.97 万元/亩。按照这一平均价格计算, 开发区以招拍挂方式每出让一亩的经营性用地, 就可取得纯收益 59 万元。2001 年西安高新技术开发区国有土地出让金达到 35653.48 万元, 2002 年达到 56307.08 万元, 2003 年达到 43078.63 万元 (见表)。取得的土地出让金收入主要用于基础设施建设、公共设施建设、土地平整等建设性支出和征地补偿、房屋补偿等财产补偿性支出以及向中央、省级政府缴纳新增建设用地土地有偿使用费的支出。

表 西安高新技术开发区国有土地出让金收入支出情况 单位: 元

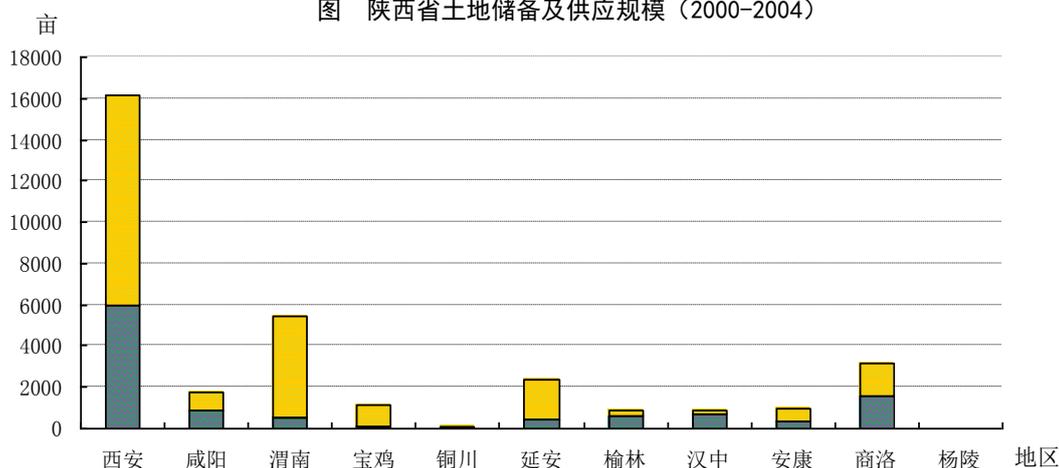
年度	土地出让金收入	建设性支出	补偿性支出	新增建设用地有偿使用费
2001	356534858.9	2642222.54	322081344.6	31811291.7
2002	563070851.7	155944154.5	375304361.2	31822336.0
2003	430786285.2	135739235.8	271478471.5	23568577.9

26. 土地储备运作得当可以获得丰厚的土地出让收益, 已为地方政府所认识到, 但是, 由于受土地需求的制约, 并不是每个地方政府都能分得这杯“肥羹”。事实上, 尽管成立土地储备中心的地方有 10 市、82 个县, 但真正运作起来的也就集中于省会城市和部分大中城市, 在许多县级市和小城市政府收购储备土地的量很小。据统计, 2000-2004 年间, 省会西安市收购储备土地 16113 亩, 占到全省收购储备土地总面积的 49.2%。另外, 地处关中平原的渭南市收购储备土地 5435 亩, 占全省收购储备土地总面积的 16.6%, 咸阳市收购储备土地 1800 亩, 占全省收购储备土地总面积的 5.5%, 宝鸡市 1137 亩, 占全省收购储备土地总面积的 3.5%。这意味着, 全省 74.8% 的土地收购储备集中在关中地区的几个大中城市。另外储备土地有一定量的, 仅有地处汉中盆地的商洛市收购储备土地 3120 亩, 占全省收购储备土地总面积的 9.5%; 地处陕北的延安市收购储备土地 2382 亩, 占全省收购储备土地总面

积的 7.3%；安康、汉中、榆林等地收购储备土地的规模在 1000 亩以下；杨陵市、铜川市收购储备面积则很小。

27. 由于土地市场需求相对狭小，土地储备的出让也不理想。2000-2004 年间陕西省各级政府土地储备中心收购储备的土地大部分尚未实现供应。全省收购储备的 32763 亩土地中，已经供应的土地有 10220 亩，占有收购储备土地面积的 34.2%，尚未供应的土地有 22543 亩，占 65.8%。其中，省会西安市储备土地的供应面积为 6000 亩，占储备土地总面积的 37.2%；咸阳市储备土地的供应面积为 900 亩，占储备土地总面积的 50%；渭南市储备土地的供应面积为 512 亩，占储备土地总面积的 9.4%；宝鸡市储备土地的供应面积为 87 亩，占储备土地总面积的 7.7%；商洛市储备土地的供应面积为 1582 亩，占储备土地总面积的 50.7%；安康市储备土地的供应面积为 345 亩，占储备土地总面积的 36.6%；汉中储备土地的供应面积为 693.5 亩，占储备土地总面积的 77.0%；榆林储备土地的供应面积为 624 亩，占储备土地总面积的 72.5%；延安市储备土地的供应面积为 456 亩，占储备土地总面积的 19.1%；铜川市储备土地的供应面积为 20.5 亩，占储备土地总面积的 28.5%。

图 陕西省土地储备及供应规模（2000-2004）



四、土地税费与土地收益：对地方经济的双重贡献

4. 1. 在本节，我们将分析土地收益在地方财政中的重要性。在我们对东部沿海地区进行分析时发现，一方面，由于高度的工业化，带来税收和地方财政收入的大幅增长；另一方面，随着经济发展水平的不断提高，由房地产市场的勃兴带来土地市场的发展，使政府土地收益大大增长，成为城市基础设施投资的重要来源。在西部地区的情形又是如何的呢？尤其是当这些地区相比东部地区工业化进程受阻、完全靠城市扩张和重点工程投资拉动经济增长的情况下，土地收益在地方财政和城市投资中的作用。

4. 2. 当这一轮西部大开发政策启动时，陕西各地的财政处于艰难的窘境。全省整体的财政状况在 2000 年前发放工资都很有困难，2000 年以后通过加大转移支付等等手段，基本上才把 2000 年以后的欠发工资问题得以解决，而 2000 年前欠发的工资大概还有 13-14 个亿没有解决，现在也只是能做到当年不欠而已。98 年以后，随着西部大开发的启动，我们发现，地方政府预算内财政收入大幅增长。1997-2003 年期间，咸阳市的一般预算收入增长迅速，年均增长 %，一般预算收入在财政总收入中所占的比例由 1997 年的提高到 2003 年的 %。在西安市长安区，2002 年和 2003 年分别比上一年增长了 45% 和 24%，分别远远高于同期 GDP 18.5% 和 13% 的增长速度，预算内收入占总收入的比重由 1999 年的 46% 上升到了 2003 年的 62%。

表 1 长安区 99—03 政府收入结构及变化情况（单位：万元）

	预算内收入		财政基金收入		预算外收入		总计
1999	9056	46.0%	2318	11.8%	8305	42.2%	19679
2000	10055	52.4%	1204	6.3%	7937	41.3%	19196
2001	11760	57.0%	1916	9.3%	6963	33.7%	20639
2002	17080	68.2%	274	1.1%	7685	30.7%	25039
2003	21131	61.7%	2564	7.5%	10530	30.8%	34225

（加咸阳同类型表）

4. 3. 预算内收入的增长，一块来自于上级补助收入。2003 年咸阳市得到的补助收入比 1997 年增长了 258%。在西部，一个地区得自中央的补助收入，1999 年以前主要表现为税收返还补助和专项补助，从 1999 年开始变为以增加工资补助为主，在咸阳，工资补助从 1999 年的 6478 万元（占当年补助收入的 12%），增长到 2003 年的 48733 万元（占当年补助收入的 37%），从 2002 年开始，随着农村税费改革的推行，地方又得到一块转移支付资金，2003 年达到 33024 万元（占当年补助收入的 25%）。总起来看，从 2002 年开始，咸阳市从中央得到的补助收入已经超过了其当年一般预算收入的规模。（见下图）在西安市长安区，上级的净补助也占到可支配财力的约 30~40%，且上级净补助的比重在近五年间有所上升。

年份	一般预算收入			基金预算		预算外		总收入
	当年收入	补助收入	%	当年收入	%	当年收入	%	
1997	75835	36672	76.60%	6015	4.10%	28353	19.30%	146875
1998	85963	39041	74.72%	6717	4.01%	35580	21.27%	167301
1999	95330	54277	74.71%	10031	5.01%	40603	20.28%	200241
2000	104370	69344	76.55%	9701	4.28%	43506	19.17%	226921
2001	109483	92430	77.13%	13008	4.97%	46867	17.90%	261788
2002	112381	116154	84.41%	3318	1.23%	38888	14.36%	270741
2003	121813	131245	84.05%	4900	1.63%	43115	14.32%	301073

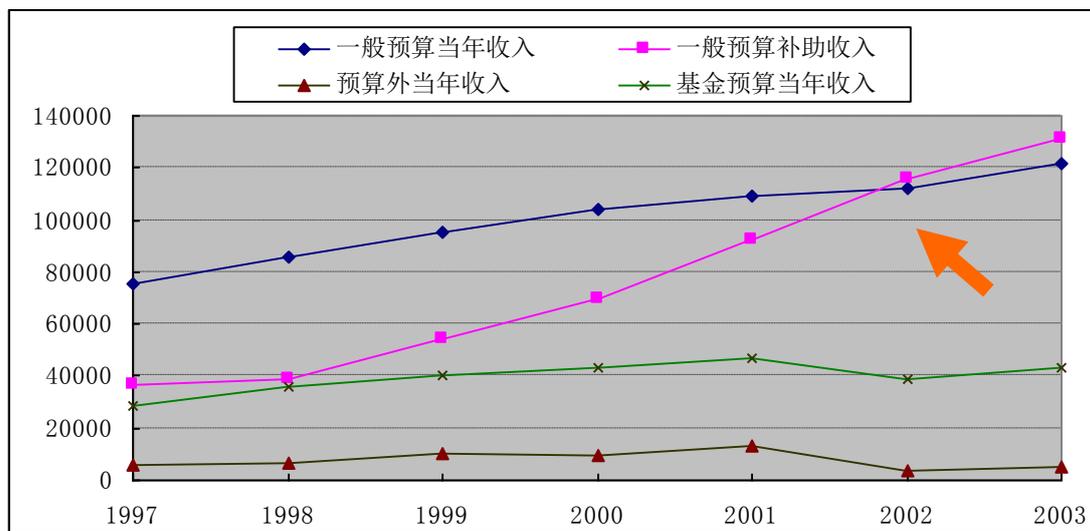


表 9 99—03 年长安区政府的可支配财力构成

	预算内收入	补助	上解	净补助	可支配财力
1999	9056	6367	-2234	4133	13189
2000	10055	7298	-2536	4762	14817
2001	11760	10365	-3133	7232	18992
2002	17080	15264	-4389	10875	27955
2003	21131	19928*	-5266	14662	35793

*为估计数

4. 4. 在地方自身财力的增加中, 由于工业发展不足, 增值税和企业所得税对地方财政的贡献很弱, 而与城市扩张相关密切的产业发展——房地产业和建筑业, 成为地方扩增财力的主要来源。在西安市长安区, 增值税占预算收入的比重不升反降, 从 1999 年的 13% 降到 7%, 下降了 6%, 企业所得税更是出现负增长, 由 1999 年的 276 万元减少到 2003 年的 173 万元, 年均下降 9%; 与之相比, 营业税占预算收入的比重则有了大幅上升, 由 1999 年的 31% 上升到 2003 年的 56%, 增加了 25%。以 1999 年为基数, 营业税年均增长达到了 81%, 另一项城市建设税年均增长率也达到了 44%, 均超过了地方预算收入的增长率 (33%) (见表中最后一行)。再按行业细分, 税收增长的来源就更加一目了然了。从下表中可以看出, 在长安区, 对地方税收贡献最大的行业, 1999 年依次为建筑业 34%、批发零售业 23%、金融业 15%, 到 2003 年前三名则分别为建筑业 61%、房地产业 11%、交通运输业 7%。与 1999 年相比, 2003 年的建筑业税增长了 5 倍, 将近 99 年基数的 6 倍, 房地产业 2003 年产生的税收是 1999 年的 20 倍。这表明, 建筑业和房地产业越来越成为地方财政收入增长的支柱。

在长安，2003年的地税总额比2001年翻了一番，在增加的税收总量中，建筑业和房地产业的税收增量占了96.7%。咸阳市的情形与西安市长安区类似。2001-2003年期间，制造业对地方税收的贡献比例下降了近2.6个百分点，而同期，建筑业和房地产业对地方税收的贡献在不断增长，增幅分别达3.8和2.9个百分点。这两块所产生的税收已经占地方税收收入的四分之一强。

表2 1999—2003 预算内收入的结构

	收入合计	增值税	营业税	个人所得税	城市建设税	农业五税	企业所得税	其他各项收入
1999	9056	1186	2816	474	195	1662	276	2447
2000	10055	991	3572	494	239	1946	393	2420
2001	11760	1129	4927	754	255	1844	552	2229
2002	17080	1270	8471	194	371	3492	124	3158
2003	21131	1448	11926	155	535	3795	173	3099
年均增长率	33%	5.5%	81%	-17%	44%	32%	-9%	6.7%

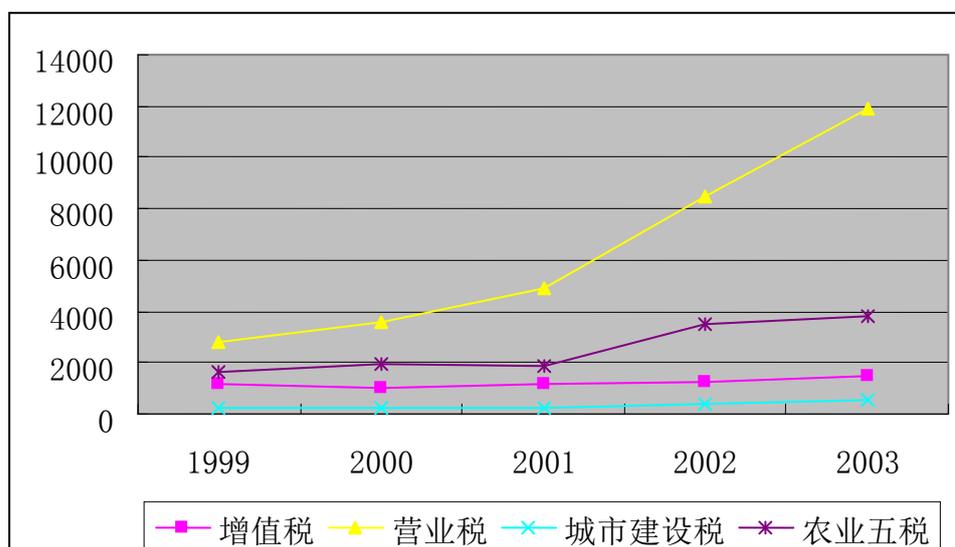


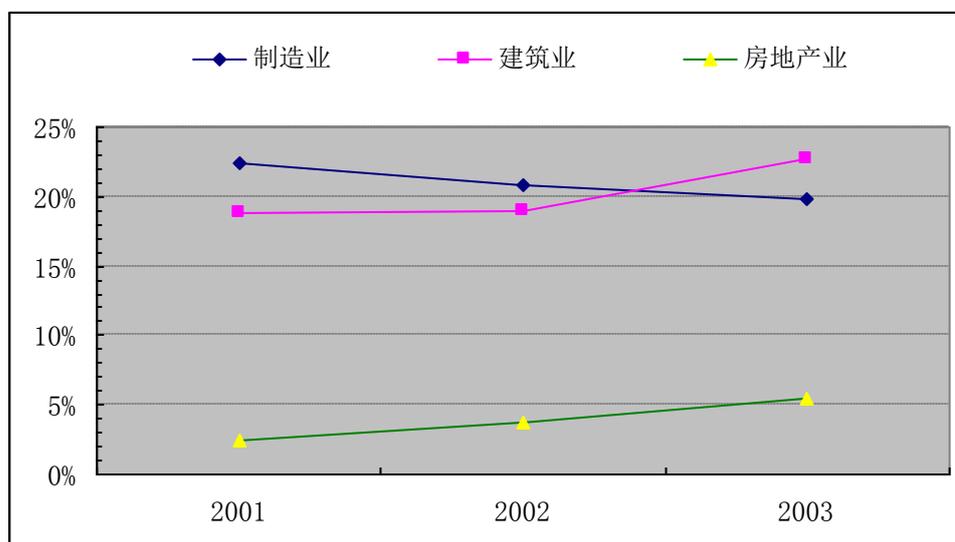
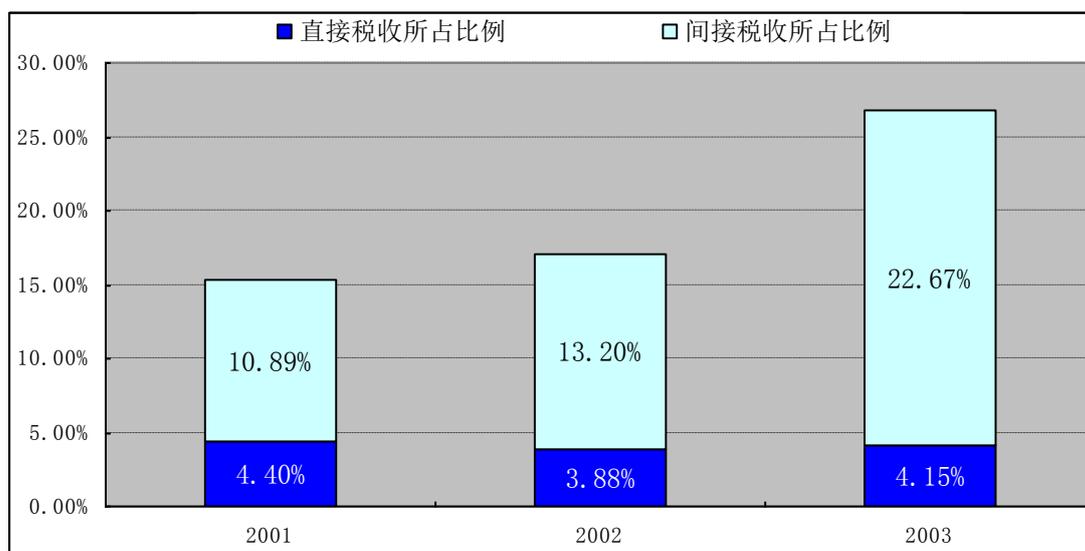
表3 99—03 按行业分的税收增长情况

	第二产业		第三产业		合计
	制造业、采矿及能源	建筑业	房地产业	其他	
1999	187	1482	79	2561	4309
2000	313	2059	54	2801	5227
2001	495	2984	185	3354	7018
2002	269	5563	969	3778	10579
2003	322	8730	1526	3762	14340

2001-2003 年咸阳市建筑业和房地产业税收的增长

年份	间接税 (万元)				房产税	间接税占财政收入的比例
	营业税		企业所得税			
	建筑业	房地产业	建筑业	房地产业		
2001	7075.8	911.7	784.1	80.9	5275.7	12.90%

2002	7525.3	1544.5	569.3	106.3	5090.9	13.20%
2003	19322.2	2543.9	170.6	224.7	5349.7	22.67%



年份	合计	制造业		建筑业		房地产业		其他行业	
		税额	贡献率	税额	贡献率	税额	贡献率	税额	贡献率
2001	51296.8	11481.0	22.38%	9677.5	18.87%	1241.7	2.42%	28896.6	56.33%
2002	54288.2	11302.2	20.82%	10322.9	19.02%	2030.7	3.74%	30632.4	56.43%
2003	58311.5	11547.4	19.80%	13202.5	22.64%	3150.0	5.40%	30411.6	52.15%

4. 5. 来自于土地的几项税收也为这几年地方财政作出了重要贡献。在陕西，政府允许征收的土地税包括：耕地占用税；契税；城镇土地使用税；土地增值税，它们在这几年都表现出增长的趋势，分别如下：（1）耕地占用税。陕西省耕地占用税的征收以县为单位，适用税额最高为5.5元/平方米，最低为2.5元/平方米。2001年后，国务院规定对西部地区公路建设免征耕地占用税，陕西省于2004年10月执行。1998-2003年，陕西共批准占用耕地面积189025亩，实际占用耕地面积228740亩，应征耕地占用税57526万元，实征耕地占用税58874万元，年均增长%（见表1）。（2）契税。陕西省的契税税率为3%。1998-2003年，全省共发生土地权属转移面积5293万平方米，计税金额1434485万元，计征税额36787万

元，减免税额 851 万元，应征税额 35935 万元，实征税额 36143 万元。年均增长 %。(见表)

(3) 城镇土地使用税。全省城镇土地使用税按年一次布征，其幅度为：城市：0.3-5 元/平方米；县城、建制镇、工矿区 0.2-1 元/平方米；1999 年又进行了一次调整：城市：0.9-9 元/平方米，县城、建制镇、工矿区 0.5-4 元/平方米。1998-2003 年，共征收 109348 万元，年均增长 %。(4) 土地增值税。按照条例，对普通住宅、高级公寓、别墅、渡假村等的计税标准和扣除项目为，增值税超过扣除项目经额 50%的，税率为 30%；增值税超过扣除项目经额 50%未超过 100%的，税率为 40%；增值税超过扣除项目金额 200%的，税率为 60%；对普通标准住宅增值额未超过扣除项目金额 20%的，免征土地增值税。1998-2003 年，共征收 4560 万元，这项小税种自开征以来，收入呈下降趋势。

在长安区，耕地占用税、契税和城镇土地使用税三项合计，从 1999 年的 311 万元增加到 2003 年的 2019 万元，占地方财政收入的比重从 1999 年的 3.4%提高到 2003 年的 9.6%。在咸阳市，耕地占用税、契税、城镇土地使用税和土地增值税四种在 1998-2003 年期间，除土地增值税以外，其余三项税收都呈不同幅度的增长。契税增量接近 1000 万，其次是城镇土地使用税和耕地占用税。这四项合计占财政收入的比重从 1998 年的 3.65%提高到 2003 年的 4.15%。

耕地占用税征收统计表

纳税单位 (个)	实际批准占 用耕地面积 (亩)	实际占用耕 地面积(亩)	耕地占用税计税面积(亩)			计征税额 (万元)	减免税额 (万元)	应征税额 (万元)
			合计	其中：应税 面积	免税面积			
153058	189025	228740	228884	200112	28663	64704	7178	57526
22017	40778	41087	41087	40325	762	9738	228	9510
17582	24122	28691	28691	22490	6187	7769	1717	6052
25754	22891	30565	30565	27689	2876	9123	735	8388
32791	21751	39657	39801	30485	9221	11745	2794	8951
23137	35211	39645	39645	34527	5118	12038	953	11085
31777	44272	49095	49095	44596	4499	14291	751	13540

契税征收情况统计表

年度	土地权属转 移面积(万 平方米)	平均单价 (元/平方 米)	计税金额 (万元)	计征税额 (万元)	减免税额 (万元)	应征税额 (万元)	实征税额 (万元)
合计	5293	271	1434485	36787	851	35935	36143
1998	422	55	231532	695	44	650	650
1999	380	244	92877	2789	119	2670	2670
2000	473	295	139446	4172	76	76	4096
2001	656	324	212363	6383	56	6327	6327
2002	2247	153	343867	10316	367	367	9949
2003	1115	371.66	414400	12432	189	189	12243

陕西省城镇土地使用税和土地增值税收入情况

年度	城镇土地使用税		土地增值税	
	收入(万元)	同比增长%	收入(万元)	同比增长%
1998	11,038		601	
1999	13,341	20.86	762	26.79
2000	17,555	31.59	607	-20.34
2001	18,611	6.02	1,041	71.5

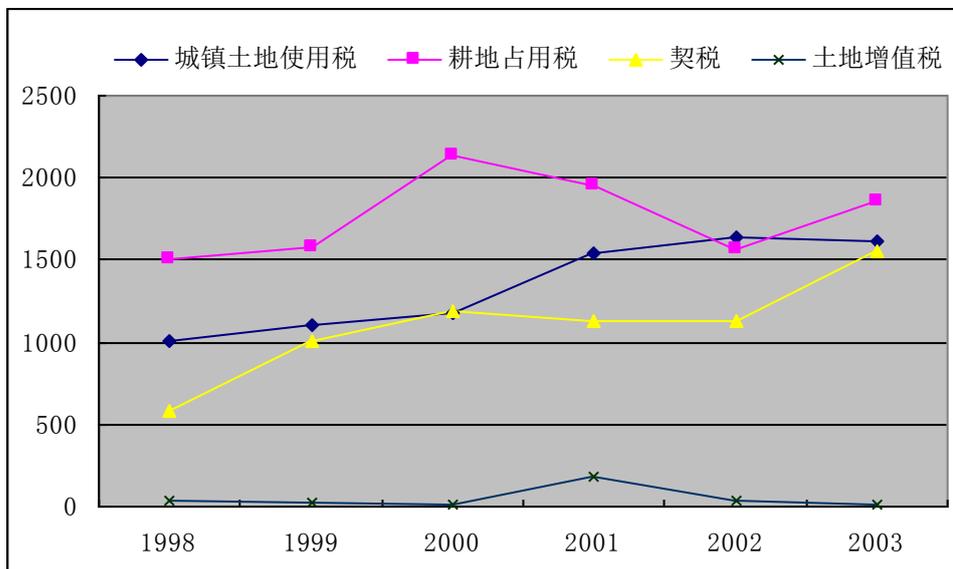
2002	23,156	24.42	848	-18.54
2003	25,647	10.76	701	-17.33
合计	109,348		4,560	

表 4 长安土地的直接税收

	城镇土地使用税	耕地占用税	契税	合计	占财政收入的%
1999	83	201	27	311	3.4
2000	102	600	30	732	7.3
2001	132	609	80	821	7.0
2002	116	1124	300	1540	9.0
2003	144	1375	500	2019	9.6

咸阳

年份	直接税（万元）				直接税占财政收入的比例
	城镇土地使用税	土地增值税	耕地占用税	契税	
1998	1011	40	1510	578	3.65%
1999	1100	27	1572	1005	3.89%
2000	1175	8	2138	1190	4.32%
2001	1536	185	1959	1133	4.40%
2002	1636	32	1563	1134	3.88%
2003	1619	15	1862	1554	4.15%



4.8. 事实上，在发达地区，城市化和耕地征占除了为地方政府带来相关产业的税收扩增和土地直接税收的增加外，更大的回报还是土地级差收益的大幅上涨。在以陕西省为代表的西部地区又是怎样的情形呢？

政府从土地上的收益可以分为两类，一类是财政和职能部门所收取的有关土地规费，一类就是土地有偿出让收入。土地规费中最主要的为新增建设用地土地有偿使用费。按照规定，新增建设用地土地有偿使用费收入的30%上缴中央财政，70%缴省财政，专项用于耕地开发项目支出、耕地信息与监督系统建设支出及其他相关支出。陕西省自2000年开征到2004年，共收取土地有偿使用费136048万元，年增长%，其中省级94465万元，上缴中央41583

万元。到目前为止，省级收入中已支出 21898 万元用于耕地开发整理及其他相关支出，累计资金结余 72567 万元；上缴中央部分，从 2000 年以来，全省共申报国家投资开发整理项目 41 个，截止 2004 年 11 月底，已正式批准立项 38 个，已下达项目 31 个，资金预算 17830.73 万元，仅占上缴费用的 42.88%。另一类是土地有偿出让收入。近几年土地收益逐年增加。根据财政决算，1998 年至 2004 年 11 月，全省土地出让金收入总额为 325875.5 万元，由 1998 年的 2869.5 万元增加到 2004 年的 87100 万元，年增长 %；其中，省级收入在这一期间的总额为 9865.4 万元，从 1998 年的 373.5 万元增加到 2004 年的 2452.7 万元，年增长 %；市、县收入在这一期间总额为 316010.1 万元，从 1998 年的 2496 万元增加到 2004 年的 84647.3 万元，年增长 %。尽管增长很快，但与东部发达地区相比，其总量还是很有限。这一方面与陕西省的土地市场发育程度低，土地的供应通过非市场的方式有关，更根本的原因是当地的经济水平太低。全省 108 个县（市、区）中有 50 个国家级贫困县，28 个省级贫困县，财力十分紧张。按现行财政体制规定，6 个市土地出让金收入，按省市三七比例分成，西安等五个市（区）出让金收入全留。西安、咸阳、宝鸡等 3 个市土地出让金收入占全省收入的 85% 以上，3 个市将土地出让金绝大部分资金用于城市基础设施建设，其他困难市县将大部分土地出让金收入纳入财政预算。2003 年全省的土地出让金收入为 8.3 亿元，西安市为 70699 万元，占全省的 85% 左右。截止目前，省财政已从省级财政出让金收入支出 6886.65 万元，分别用于农民种植地膜玉米补贴（3500 万元）、种子工程（1000 万元）和城市基础设施建设（2333.6 万元）等项支出。省级累计资金结余 2978.75 万元。据陕西省财政厅 2003 年对全省市县财政 1999-2002 年土地出让金使用情况调查统计，市县财政将出让金收入的 77.35% 用于城市基础设施建设，22.14% 用于土地开发，个别财政困难市县将少量资金用于平衡预算的。

陕西省新增建设用地土地有偿使用费上缴使用情况表					
单位：万元					
年度	上缴数			支用数	省级结余
	小计	上缴省级	上缴中央		
2000 年	3626	2538	1088		2538
2001 年	24921	17138	7783	817	16321
2002 年	17271	11860	5411	1602	10258
2003 年	44475	30888	13587	8400	22488
2004 年	45755	32041	13714	11079	20962
合计	136048	94465	41583	21898	72567

陕西省土地出让金收入统计表			
单位：万元			
年度	土地出让金收入		
	小计	省级收入	市县收入
1998 年	2869.5	373.5	2496
1999 年	20486.32	648.64	19837.68
2000 年	46703.68	970.38	45733.3
2001 年	34060.98	1060.24	33000.74
2002 年	51344.6	1716.93	49627.67
2003 年	83310.42	2643.01	80667.41
2004 年 1—11 月	87100	2452.7	84647.3

合计	325875.5	9865.4	316010.1
----	----------	--------	----------

年份	级次	国有土地使 用权有偿使 用收入	其 中：		新增建设用 地有偿使用 费	合 计
			土地出让金	土地收益金		
1998 年	全省					11,763
	省本级					438
1999 年	全省					22,269
	省本级					1,006
2000 年	全省	47,026			2,545	49,571
	省本级	1,012			2,545	3,557
2001 年	全省	34,500			17,138	51,638
	省本级	1,060			17,138	18,198
2002 年	全省	51,388	51,362	26	11,860	63,248
	省本级	1,743	1,717	26	11,860	13,603
2003 年	全省	83,396	83,331	65	30,899	114,295
	省本级	2,652	2,643	9	30,888	33,540

注：1998 年、1999 年数字来源于一般预算收入的“土地海域有偿使用收入”
2000 年—2003 年数字不源于基金预算收入的“土地有偿使用收入”

市（区）	土地出让金收入		
	小计	市县收入	省级收入
西安市	70699	70699	
宝鸡市	1030	721	309
咸阳市	4622	3320	1302
渭南市	373	261	112
汉中市	1673	1171	502
安康市	1875	1875	
商洛市	0		
铜川市	93	64	29
延安市	1298	914	384
榆林市	1592	1587	5
杨陵区	55	55	
全省合计	83310	80667	2643

4. 7. 由于土地级差收益的数量扩增有限，带来政府预算外收入的增长乏力，在中国目前“吃饭靠预算内收入，建设靠预算外收入”的财政格局下，这必然带来地方建设尤其是城市化扩张的资金筹措困难。在长安区，尽管土地收益（土地出让金和城市配套费）增长显著，2001 年为 1694 万元，002 年为 1543 万元，2003 年为 5237 万元，它们占非税收入的比重由 2001 年的 19.1% 提高到 2003 年的 40%，但也无法支撑起预算外收入在财政中的局面，即，基

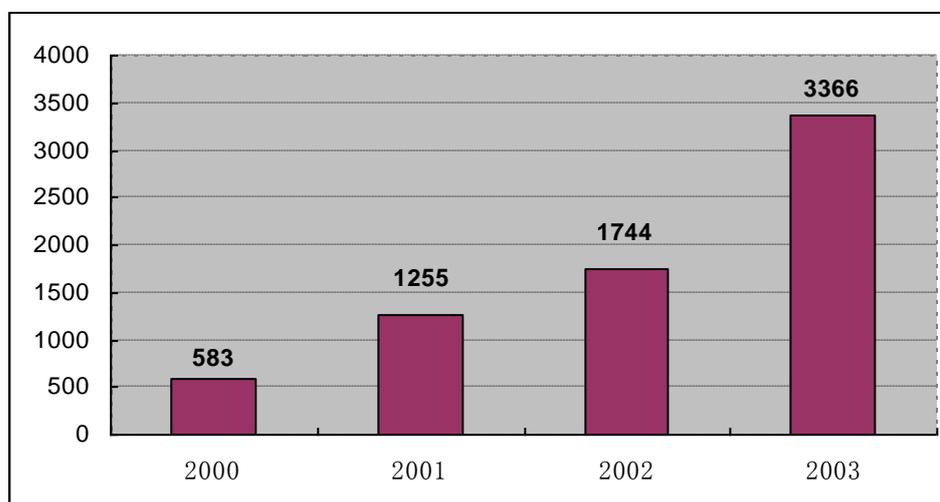
金和预算外收入在政府财政收入中的比重不升反降，1999年占54%，到2003年只占38%（见表1）。在咸阳，2000-2003年间，土地有偿使用收入2001年比2000年翻了一番，2003年又比2002年翻了近一番，土地有偿使用收入在咸阳市财政总收入中的比重从2000年的7.7%，提高到2003年的12.0%，但预算外收入在财政总收入中的比重也不断下降。基金预算收入在咸阳市财政总收入中占的比重也呈下降趋势，2003年该项收入在财政总收入的比重比1997年下降了2.5个百分点，较该值在近7年中的峰值（1999年的5.01%）下降了3.4个百分点。（见表1）

表7 长安土地收费及其在非税收入中的比重

	土地出让金	城市配套费	合计	占非税收入的%
2001	790	904	1694	19.1
2002	55	1488	1543	19.4
2003	2459	2772	5237	40.0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
工业交通部门基金收入	0	460	500	520	500	518	850
文教部门基金收入	3584	3247	4573	5237	7623	0	0
社会保障基金收入		267	1599	0	0	0	0
农业部门基金收入	95	205	354	596			1
土地有偿使用收入		0	0	583	1255	1744	3366
地方财政税费附加收入	1757	2538	3005	2765	3630	1056	683

2000-2003 咸阳市土地有偿使用收入增长情况（万元）



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
行政事业性收费	24197	26026	31573	36021	38188	35023	38412
基金和附加收入	1020	9554	2198	2410	3146	2609	4175
主管部门集中收入	32	na.	17	19	1	139	20
乡镇自筹、统筹资金	7267	na.	6109	4313	5201	387	353
其他收入	3104	na.	706	743	331	730	155

4. 9. 土地开发对政府的重要意义。总起来看，城市化既通过相关产业扩张带来的税收效应，也通过用地量增加带来的土地直接税收增加，提高了政府的财政能力，也通过土地有偿使用收入的增加和城市建设配套费的增加，增加了政府用于建设的预算外收入，这几项加起来，使与土地有关的收入超过了全部政府收入的 50%。但是，和发达地区比较起来，由于这一轮经济增长中，产业扩增的能力不足，致使整个经济发展程度不够，土地市场发育不充分，带来土地出让收入尽管增加，但无法支撑地方用于建设的预算外收入的增长，这种“既没有工业化、也没有城市化的经济增长模式”，必然带来土地市场的不发展，政府也无法从中获得相应的收入。

表 8 长安土地收入在政府收入中的比重

	1999	2000	2001	2002	2003
预算内收入	9056	10055	11760	17080	21131
其中与土地有关	2058	3013	4188	8267	12142
%	23%	30%	36%	48%	57%
非税收入	10623	9141	8879	7959	13094
其中与土地有关			1694	1543	5237
%			19%	19%	40%
总的政府收入	19679	19196	20639	25039	34225
其中与土地有关	2058	3013	5882	9810	17379
%	10%	16%	28%	39%	51%

五、金融支撑的城市化

5. 1. 巨额的城市基础设施建设投资。地方政府投入大量资金进行城市化和基础设施建设。

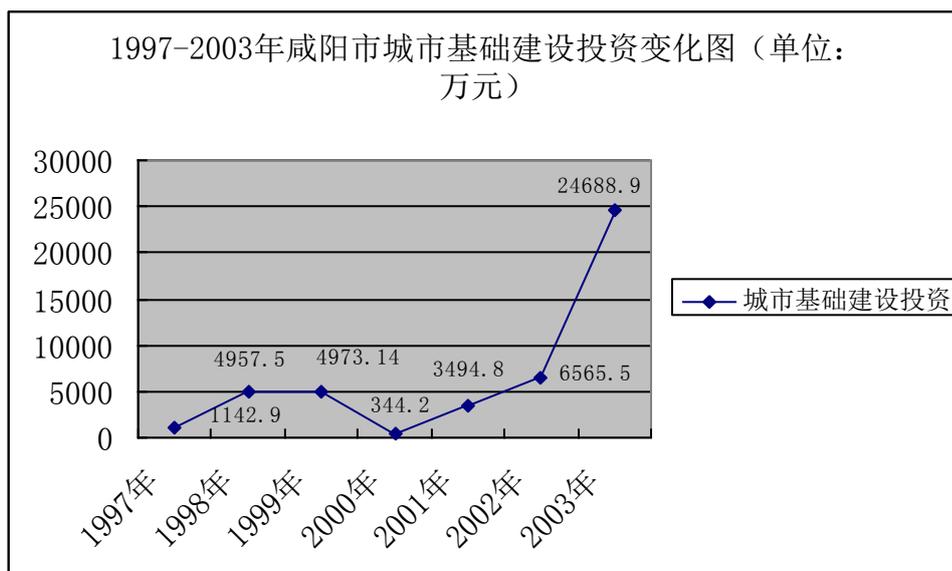
以咸阳市为例，咸阳市市本级老区自 2000 年起至 2006 年，除去城市原有基础设施维护翻修之外，一共有重点建设项目 18 个，共计投资 20.16 亿元。同时城市规划新区沔河新区，空港产业基地和纺织工业基地的建设项目投资也十分惊人。与大量的城市基础设施投资相对应的是 2003 年咸阳市全市 1 市、10 县、39 镇、181 乡的财政总收入只有 12.67 亿。长安区政府的资金投入相对于当地本级财政收入来说也十分巨大，2001—2003 三年的投资总额达到 1.38 亿，而 2003 年该区本级一般预算财政收入为 1.18 亿。

地方政府对城市基础设施建设资金的大量投入自 2000 年之后开始增加迅速。咸阳市建设管理局是咸阳市城市基础设施建设的主管单位之一，2000 年之后，该单位负责的城市基础设施建设资金总量激增，2001—2003 年该单位用于咸阳市道路排水设施、绿化维护、路灯维修和市政维护方面资金分别为 3494.8 万元，6565.5 万元和 24688.9 万元，年均增长率达到了 165.8%。长安区 2001—2003 年城市基础设施建设投资分别为 1950 万元，3950 万元和 7860 万元，年均增长率也达到了 100.77%。

咸阳市建设局 1997-2003 年城市基础设施建设投资变化表

单位：万元

项目	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	
路排水工程	计	1073.8	4841	4664.1	160	2968.8	6108.4	22560
	政	1073.8	2611.1	4664.1	160	2968.8	6108.4	9237
	款	—	—	—	—	—	—	13323
	债	—	2229.9	—	—	—	—	—
化维护	计	69.1	116.5	64.6	9.4	66.9	34.9	518.3
	政	69.1	116.5	64.6	9.4	66.9	34.9	518.3
灯维修	计	—	—	205.94	174.8	350.9	362.2	1610.6
	政	—	—	205.94	174.8	350.9	362.2	1610.6
政维护	计	—	—	38.5	—	108.2	60	—
	政	—	—	38.5	—	108.2	60	—
总计	1142.9	4957.5	4973.14	344.2	3494.8	6565.5	24688.9	



5. 2. 政府财政投入对城市基础设施建设贡献比例很小。地方政府每年财政支出远大于财政收入，咸阳 2002 和 2003 年的财政收入几乎与财政赤字持平。同时，财政支出与财政收入同时增长，长安区 1999—2003 年财政收入、财政支出和赤字的增长率基本相同，分别为 22.70%，22.16% 和 1.15%，而咸阳市的财政支出和财政赤字的增长率远高于财政收入，收入支出和赤字的增长率分别为 4.72%，10.97% 和 21.19%。地方政府的财政主要仍然是吃饭财政，财政支出科目主要是供养行政事业人员，行政事业性支出，公共事务支出和社会保障，能够从一般预算中提取资金用于城市基础设施建设的资金非常有限。

咸阳市和长安区 1999—2003 年财政收支决算情况表

单位：万元

年份	咸阳市			长安区		
	财政收入	财政支出	财政赤字	财政收入	财政支出	财政赤字
1999	105361	157030	51669	10454	16107	5653
2000	114071	170943	56872	11259	17788	6529
2001	122491	203725	81234	13676	21725	8049
2002	115699	217382	101683	17354	28430	11076
2003	126713	238165	111452	23695	35873	12178
年均增长率	4.72%	10.97%	21.19%	22.70%	22.16%	21.15%

注：这里的财政收入与支出口径为一般预算收入与支出+基金预算收入与支出。

5. 3. 城市基础设施的资金来源。从咸阳的城市基础设施建设资金结构来看：

(1)、一般预算中用于城市基础设施建设的主要是城市建设维护税部分和少量水资源费。咸阳每年除了用于人头费和财政平衡预算，会有部分资金用于城市基础设施建设。这一块税收的增长状况比较快，1999—2003 年年均增长率达到 16.5%，但是用于城市本级基础设施建设部分虽然总量持续增长，但是所占比重在逐年下降，增长率也只有 5.07%。水资源费的总量非常小，1999，2001—2003 年投入基建的资金分别为 145 万，145 万，130 万和 130 万。长安区一般预算财政用于城市基础设施建设的资金与咸阳类似，主要是城市建设维护税部分。总量也不大，2001—2003 年这部分投入分别为 90 万，120 万和 210 万。

1999—2003 年咸阳市和长安区城市建设维护税征收和用于城市基础设施建设投资状况表

单位：万元

年份	咸阳市		长安区	
	城建税（大市）	其中：本级用于城建部分	城建税（本级）	其中：本级用于城建部分
1999	5992	3713		

年				
2001年	8158	3934	155	90
2002年	10610	3560	229	120
2003年	11039	4525	307	210
年增长率	16.5%	5.07%	40.74%	52.75%

(2) 土地出让金。地方政府一般预算的另一部分投入是基金预算的资金投入。无论是在咸阳市还是长安区这一部分都体现在土地上，具体而言就是土地出让金收益。这一块对城市基础设施建设的贡献比例并不是很大，原因是土地出让金是新近几年才逐渐增长的收入，总量不大，并且大部分用于平衡预算。咸阳市土地出让金上交省级的30%部分按照每亩1.6万元征收，作为土地出让成本核算。其本级的70%的土地出让金的计算方法为 $1.6 / 0.3 * 0.7 = 3.73$ 万元/亩。咸阳市本级土地出让金02年为1678万，03年为3262万，作为财政的基金预算管理，但是这部分的基金并没有完全投入到城市基础设施建设中，主要用于平衡预算。02年的城市基础设施建设财政拨款中基金预算即土地出让金的投入；03年的财政拨款里出现了基金预算投入，1000万土地出让金，尚不及当年的咸阳市本级土地出让金收入3262万元的1/3。长安区的土地出让金的贡献也不明显。2001和2002年土地出让金并没有用于城市基础设施建设，而是被用于平衡预算；2003年土地出让金中有约500万资金投入到了城市基础设施建设中。不过数据显示土地出让金的作用在今后几年的作用将会越来越明显。2004年至12月16日，长安区土地出让金为4000万元，全部用于城市道路建设。

咸阳市和长安区历年土地出让金收益表

单位：万元

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
咸阳市	400	560	1068	1678	3262
长安区			790	55	2459

(3) 城市建设配套费。地方政府的财政投入另一部分是预算外资金的投入。咸阳市城市基础设施建设预算外资金投入来源主要分为城市配套费、公用附加、四项费用和排水收费。其中排水收费在2002年之后已经不再出现，公用附加和四项费用的投入逐年略有下降，城市配套费的收入逐渐成为预算外资金投入的主要来源，1999—2003年咸阳市城市配套费收入分别为500万，600万，700万，1500万和2248万，基本均用于城市基础设施建设；城市配套费投入年均增长达到了40.53%。长安区的预算外资金投入最主要来源于城市配套费的收入，另外有少量行政事业性收费的投入。2001—2003年长安区预算外资金投入城市基础设施建设分别为1000万，1780万和2571万；其中城市配套费收入为904万，1488万和2772万。长安区的城市配套费收入增长比咸阳市更加迅速，2001—2003年年均增长率达到了75.11%。除此之外，长安区还有部分预算外资金来自上级补助资金，2001—2003年这部分资金投入分别为180万，200万和200万。

咸阳市历年城市基础设施建设预算外资金投入结构表

单位：万元

	1999年	2001年	2002年	2003年
城市配套费	500	700	1500	1950
公用附加	590	600	500	600
四项费用	750	750	680	700
排水收费	300	150		
合计	2140	2200	2680	3250

总体而言，地方政府对城市基础设施建设的财政贡献主要为一般财政预算、政府性基金预算外三部分。其中一般财政预算投入的主要来源是城市建设维护税；政府性基金

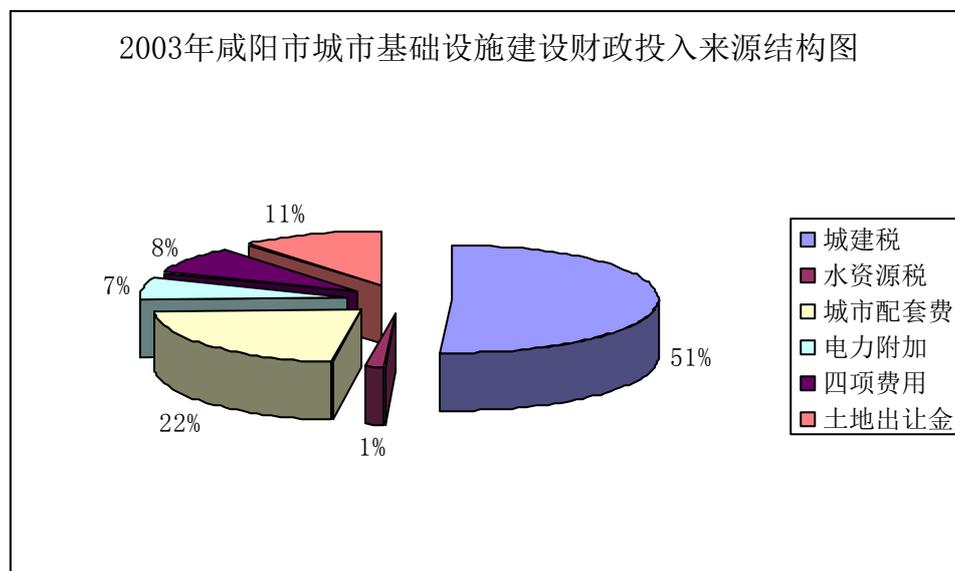
主要是土地出让金收益；预算外部分主要是城市配套费。以咸阳市为例，1999年，2001—2003年财政对城市基础设施建设的资金安排总投入分别为5458万，6279万，6370万和8905万。就2003年咸阳市政府的财政投入而言，一般预算、基金和预算外资金的投入比例为：4.66：1：3.25。长安区2001—2003年财政投入城市基础设施建设资金为1270万，2100万，3481万。就2003年的数据而言，一般预算、基金和预算外资金的投入比例为：1：2.4：13.2。可以看出，城市配套费对于长安区的城市基础设施建设意义重大。

2003年咸阳市城市基础设施建设财政投入资金结构

单位：万元

税费种类	城建税	水资源税	城市配套费	电力附加	四项费用	土地出让金
金额	4525	130	1950	600	700	1000

注：这里的各项收入均指可直接用于城市建设支出的可支配收入。



5.4. 贷款成为城市基础设施建设的主体。地方政府城市基础设施投资建设总额庞大，就咸阳市来说，2000年咸阳市仅人民路拓宽改造这一项工程总投资即达到2.04亿元，一期工程投资也有1亿多。而当年全年财政投入市本级城市基础设施建设的投资也只有6000余万元；2001年咸阳市世纪大道一项工程总投资22757.88万元，而当年的财政城市基础设施建设总投资只有6279万元，财政拨款与实际建设资金需求相差巨大。同时需要指出的是2002年，咸阳市城市基础设施建设财政投入6370万元中用于还2000年人民路项目开行贷款和世纪大道工行项目贷款利息共1312万元，归还国债转贷利息245万元，实际用于城市建设的资金不超过4813万元；03年咸阳市城市基础设施建设财政投入8905万元，其中用于还开行、工行贷款利息及国债利息共4563万元，占财政总投入的51.24%。由于咸阳市城市建设投资有限责任公司2003向开行贷款9亿元，国债3亿元进行16个重点基础设施项目建设，未来几年内的还贷压力异常严重，还贷部分占财政拨款的比例将持续维持在一个更高的水平。由此可以看出，依靠财政拨款远远不能解决地方政府城市扩张的资金需求。地方政府解决城市扩张资金缺口的最主要办法是银行贷款。银行贷款分为两类，一类是商业性银行贷款，另一类是国家政策开发性银行贷款。以咸阳市为例，在咸阳市城市建设投资有限责任公司的运作下，2000年咸阳市人民路拓宽改造项目向开发银行贷款9800万；2001年世纪大道工程向商业银行贷款1.1亿；2003年，咸阳市14个重点工程项目向开发银行贷款9亿，其中除了1.61亿用于市土地储备中心收购经营性用地之外，其余13个重点工程项目均为城市基础设施建设项目。国债资金的使用也是城市基础设施建设的重要资金来源。咸阳市人民路拓宽项目使用国债资金2500万元；世纪大道工程国债资金1500万元；14项重点工程2003年使用国债资金约3亿。

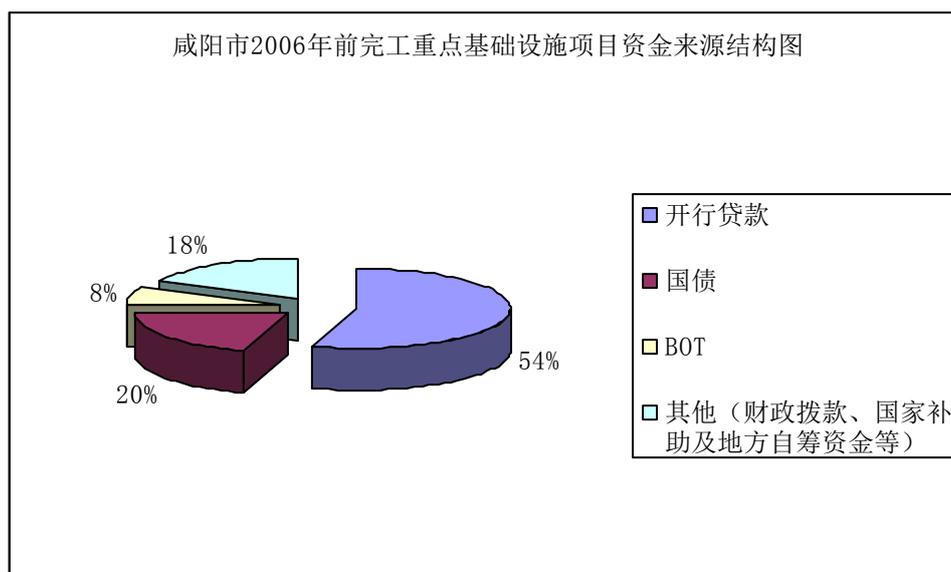
咸阳市 2006 年前完工重点基础设施项目资金来源结构表

单位：万元

资金	总投资	开行贷款	国债	BOT 项目	其他
	142379	83070	30000	11572	26879

注 1：BOT 项目是 20 世纪 80 年代以来在国际上出现的一种新的项目融资模式，其含义是“建设—运营—移交”，政府通过出让建设项目一定期限的经营权、收益权，来吸收民间资本投资建设，而项目的投资者在规定的经营期限结束后，将该项目的产权和经营权无偿地移交给当地政府。

注 2：其他主要涉及财政拨款、国家补助及地方自筹资金。



5.5. 欠款施工、拖欠工程款是地方政府填补城市基础设施建设资金缺口的重要方式。咸阳市城市基础设施建设施工过程中，政府工程款拖欠一般能达到工程款总量的 50% 以上。1995—2002 年咸阳市城市建设管理局负责管理的完工项目中，欠款共 5393 万，占总投资的 23.5%。欠款的结构中，工程款拖欠达到了 85%，而贷款利息未付占 12%。工程款拖欠的主要对象是政府性质的公司和国有建筑企业，诸如市政公司，西安二公司，铁二十局等，这部分欠款超过了工程款拖欠的 79%，达到 3633.24 万元。2003 年完工的工程项目中，欠款共 2055.75 万元，占总投资的 54.8%。其中有 17 项与照明和绿化相关工程完全是欠款施工，没有到位资金，这部分的相关欠款为 760.95 万元，占欠款总额的 37%，占总投资的比重为 20.27%。截至 2004 年底，咸阳市城建局共欠施工单位 2.7 亿元。

1995 年—2002 年咸阳市城市建设管理局完工项目付款表

单位：万元

项目总数	总投资	到位资金	资金缺口	已付款	欠款		
					工程款	贷款利息	管理费
40	22981	16927	6054	17588	4582.67	630.56	179.77

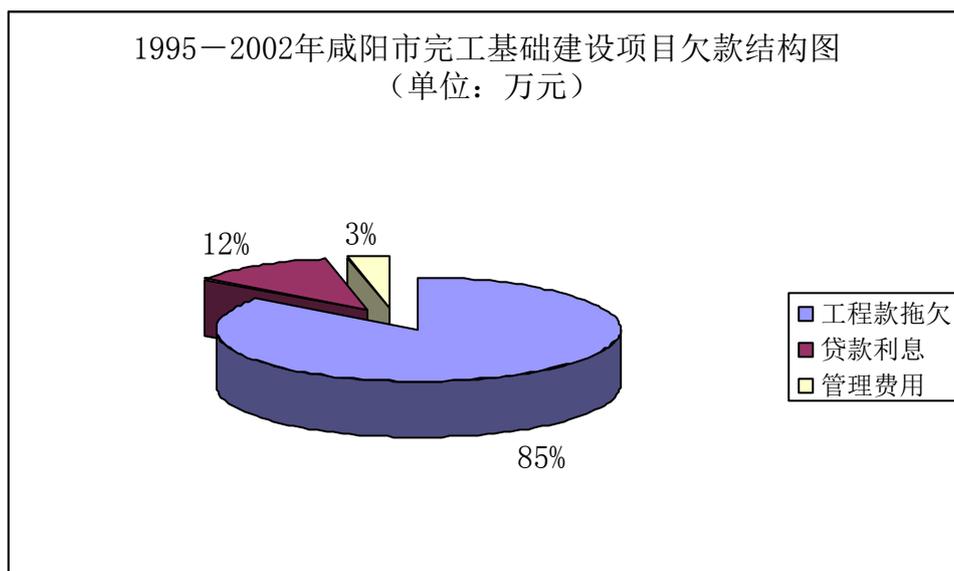
注 1：工程款包括拖欠各施工单位、绿化公司的工程款、设计费、勘探费等。

注 2：管理费：包括管理费、监理费和建管费等

2003 年咸阳市城市建设管理局完工项目付款表

单位：万元

项目总数	总投资	到位资金	资金缺口	已付款	欠款
33	3754.08	693	3061.08	1698.33	2055.75



长安区的工程款拖欠在城市基础建设投资中的作用也非常突出。在城市基础设施建设中除了政府投资金额和少量企业捐资，其他均为欠款。2001—2003年工程款和银行欠款占投资总额的比重分别为34.87%、41.78%、62.34%；2002和2003年工程款拖欠占投资总额的比重分别为22.78%和30.53%。

2001-2003 长安区城市基础设施建设及维护投资资金结构表

单位：万元

	预算 外资金和 基金投入	一般 预算	上级 补助资金	企业 捐资	企业 欠款	银行 借款	其他 欠款	总计
2001	1000	90	180			500	180	1950
2002	1780	120	200	200	900	500	250	3950
2003	3071	210	200	200	2400	1500	279	7860
总计	5851	420	580	400	3300	2500	709	13760

5.6. 全省个人的、房地产企业、还有土地抵押这块加起来大概占整个的贷款，从今年的1到9月份，我们这边426亿，主要是房地产，占10%左右。2003年陕西省的经济类房地产的贷款是351亿，2003年按全年的，就是年底增加了76.9个亿，今年的情况截至到9月末全省经房地产贷款额423.53亿，较年初增加了49.7个亿，增数降了34.53个百分点，这是第四个特点。对房地产开发的资金来源这一块，银行贷款的指数也出现了双下降的趋势，银行贷款占整个投资的比重，同比下降了8.7个百分点，贷款的整个规模下降了，总体规模下降了。房地产贷款一个是按照委托贷款，包括这几项，住房开发贷款，然后是单位构建房子的贷款，第三个是住房贷款，其中包括工薪贷款，这是第一大项目；第二大项是自营性房地产贷款，分了九项，分得比较细，第一项自营性房地产；第一个是个人住宅贷款；然后是购置个人住房装修盖房贷款；第三项叫个人商用房贷款；第四项叫住房开发贷款；第五项叫商业用房贷款；第六项单位购置商用房贷款；第七项是房地产开发企业流动资金贷款；第八项是建筑安装企业的贷款。第九项是其他的房地产贷款。

咸阳市金融与房地产市场。**人民银行**。98年以来，房地产从企业贷款转向投资贷款。98-2004年11月，房地产企业、个人购买、园区和土地储备，共贷款38.5亿，余额19.98亿。总贷款规模240亿，以上几项占15%。房地产开发。累计17亿，共288笔。其中118笔用于土地抵押，共9.4亿，余额5.76亿，共134笔，用土地作抵押11笔，共3.5亿。

(1) 个人购房贷款。从98年开始，到2004年11月，累计26402笔，19.7亿，以房产作抵押16904笔，共9.26亿，到11月底的余额21231笔，余额12.8亿，房产抵押11296笔，余额6.47亿。(2) 园区贷款(企业)。累计6笔，9266万元，余额6笔，9266万元。其中2001年4笔，2002年2笔。(3) 土地储备中心贷款。2004年放一笔，8000万。**工商**

银行。工行的贷款余额比较大一些，也是从98年开始。98年开始的时候，开发贷款只有一笔，个人住房贷款500多笔，共5000多万，其他园区和土地储备贷款没有。从98年到今年的10月份，我们已经累计发放房地产开发贷款2.87亿，累计发放个人住房贷款17000多笔，累计92824万，发展速度还是比较快的。从结构看，我们住房贷款在大信贷中的比例今年年初是8.2%，到11月末是9.72%，98年左右比例就更小了，只有2%左右。99年开始，我们的住房贷款就开始增加，翻了两番，涨幅最快的是2002年，一年就放贷1.6个亿，分年看，2000年1个亿，2002年1.6亿，03年就是2.1亿了，04年已经2.9亿了，这三年增长的速度还是比较快的。开发贷款这一块，我们2000年9000万，2001年和2002年基本就没有投，2003年我们只投了4000万，今年我们只投了1800万，这两年回收的还是比较大一些。前几年投放大也是响应总行的要求，加大个人贷款这一块，改善居民生活。总行的行长也说了，中国的老百姓是最守信誉的老百姓。但是最近司法解释出来了，我们有一点怕了，司法解释规定要给他留一个居住的地方，要是安居工程的话，要更谨慎一点，他拿着下岗工资，连生活都不够还怎么给你还款。因为我们是商业银行不是政策性银行，不是搞扶贫贷款的。我们个人贷款的不良率是0.34%。总体来说老百姓的信用还是比较好的。政策要求对于60岁以上的老人不能搞按揭贷款。50岁以后就已经开始限制了。我们现在实行按月还款，4个月不还我们就算不良了，就算损失了，就算可疑。个人住房这一块，在房产证还没有办下来之前，由开发商提供阶段性担保，当房产证办下来后，业主拿房子作抵押，基本上现在个人住房主要是拿房屋作抵押，个人住房这一块分为个人住房和个人商用房，个人住房要占80%—90%。司法解释后，商住房的风险加大，商用房还是要保险一些，因为它的变现能力要强一些，住房的变现能力要差一些。对于土地开发的贷款我们还是比较少的，占信贷总额的8%。现在存款是390亿，主要是储蓄存款。**商业银行。**提供土地抵押贷款最多的银行是咸阳市商业银行，该行2001年2月成立，将土地抵押贷款视同一般贷款，截至2004年11月末，贷款余额为35710万元，成立以来累计发放贷款124750万元，对房地产企业放贷6.1824亿，房地产企业贷款余额为2.4858亿，土地抵押这一块贷款是2.1266亿。个人贷款这一块基本上没放，407万元，给园区的贷款没有。抵押方式：拿到土地证，有使用权证才可以贷款。由于银行刚刚成立，因此对房地产开发方面放贷多了一些，而且由于有些企业自有实力不够，所以累计贷款多一点。没有什么不良贷款。有个别的企业是在用新贷款还旧贷款。给土地储备中心贷款8000万。总体来讲风险正常，房地产价格稳中有升。

5.7. 土地储备抵押贷款。一般来说，规划用作住宅、商业、旅游、工业等用途的土地一经储备，可以在很短的时间内向市场供应，因此，土地储备中心或园区开发公司一般利用储备的土地进行土地储备抵押贷款。中国人民银行于2003年6月发布的《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》规定，“对土地收购储备机构发放的贷款为抵押贷款，贷款额度不得超过所收购土地评估价值的70%，贷款期限最长不得超过2年。”从我们在陕西省调查的情况来看，近两年发放的土地储备抵押贷款的还款期限一般为1-2年，很少有超过2年的。贷款利率一般以人民银行公布的贷款基准利率为标准。土地储备中心利用储备土地进行抵押贷款，主要发生在土地储备中心成立以来的近两三年中。据统计，截止2004年9月30日，陕西省土地储备中心利用储备土地进行抵押贷款的合同金额达334760万元，实际贷款金额达194478万元，占合同金额的58.09%。全省土地储备抵押贷款主要集中在省会西安市，全市土地储备抵押贷款合同金额288000万元，占全省的86.03%；土地储备抵押贷款实际金额达157100万元，占全省的80.78%。其次是地处关中平原的宝鸡市和咸阳市，两市贷款合同金额分别为25060万元和10300万元，分别占全省贷款合同金额的7.49%和3.08%；实际贷款金额分别达到21260万元和7300万元，分别占全省实际贷款金额的10.93%和3.75%。关中平原的西安、咸阳、宝鸡三个城市的土地储备抵押贷款合同金额占到全省的96.6%，土地储备抵押实际贷款金额占到全省的95.46%。从实际贷款情况看，各地土地储备中心的实际

贷款金额占合同金额的比重一般在 50% 以上

陕西省土地储备中心抵押贷款情况统计表

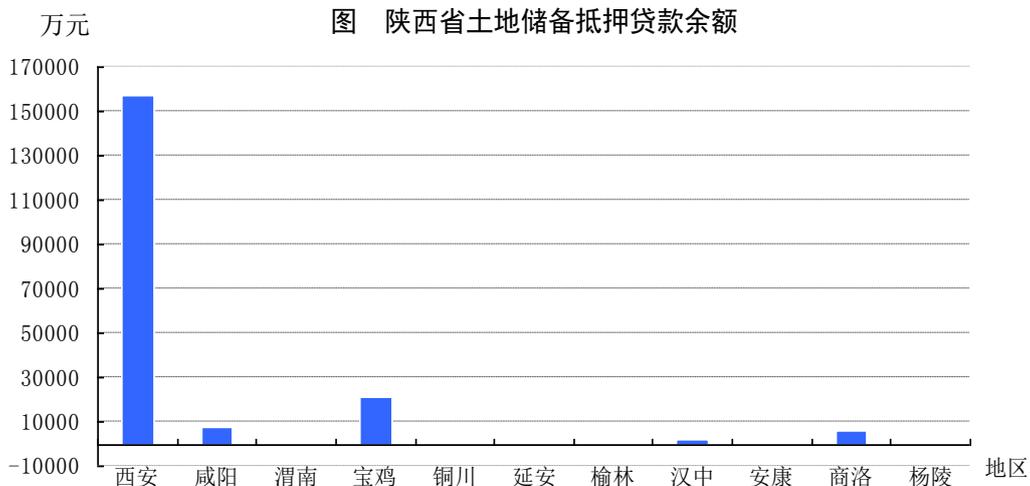
提供单位：银监局 截止：2004 年 11 月 30 日 单位万元						
建行	西安	西安市土地储备中心	04.1.18-05.1.18	200000	7000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.2.13-05.2.13		3000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.3.5-05.3.5		7000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.3.1-05.3.1		2000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.5.10-05.5.10		3000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.6.16-05.6.16		6000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.6.23-05.6.23		8000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.6.25-05.6.25		1600	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.9.17-05.9.17		10000	正常
建行	西安	西安市土地储备中心	04.6.23-05.6.23		8000	正常
建行	汉中	汉中市城乡建设综合开发公司	03.4.17-04.8.13	3000	1400	关注
建行	安康	安康市城建土地储备中心	04.6.23-04.12.16	1000	400	正常
中行	西安	西安曲江度假区土地储备中心	04.1.30-05.1.9	23000	23000	正常
交行	西安	西安曲江度假区土地储备中心，西安广电中心及西安财贸干部培训中心	04.8.3-05.6.2	8000	8000	关注
交行	咸阳	咸阳市土地储备中心，世纪西路 570 亩土地开发	04.7.7-05.7.6	8000	5000	关注
中信	西安	西安市土地储备中心	04.6.25-04.12.24	3000	3000	正常
中信	西安	西安市土地储备中心	04.9.14-05.3.13	6000	6000	正常
中信	西安	西安市土地储备中心	04.10.12-05.4.11	10000	10000	正常
省联社	西安	西安市莲湖区土地储备中心	04.05.31-04.11.30	3000	2000	正常
省联社	西安	西安市莲湖区土地储备中心	04.03.31-04.09.30	3000	1500	正常
省联社	宝鸡	扶风县土地收储中心	03.10.13-04.10.13	60	60	正常
省联社	咸阳	彬县土地储备项目	04.6.18-05.6.18	300	300	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.6.27-05.6.27	100	100	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.6.27-05.6.28	100	100	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.6.27-05.6.29	200	200	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.6.27-05.6.30	200	200	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.6.27-05.6.31	200	200	正常
省联社	商洛	商洛市统证办（征地）	03.11.24-05.11.23	300	300	正常
省联社	商洛	山阳县土地收储中心	03.4.28-05.4.28	2000	2000	正常
省联社	商洛	丹凤县土地收储中心	03.1.14-04.9.6	1200	1200	正常
省联社	商洛	洛南县统一征收办公室	04.8.23-05.8.23	200	80	正常
省联社	商洛	洛南县统一征办公室	04.10.21-05.10.21	200	98	正常
省联社	商洛	镇安县土地收储中心	03.6.18-06.6.18	1000	840	正常
省联社	商洛	镇安县土地收储中心	03.12.1-05.12.1	300	300	正常
省联社	汉中	勉县国土资源储备中心	04.1.8-04.12.31	600	600	正常
省联社	延安	吴旗县土地储备中心	03.6.30-04.6.30	500	500	正常
西安商行	西安	西安市长安区国有土地储备中心	03.5.30-05.5.29	10000	10000	正常

	西安	西安市临潼区土地储备中心	03.8.22-05.8.21	10000	10000	正常
宝鸡商行	宝鸡	宝鸡市高新开发区土地储备中心	03.8.8-05.8.8	22000	18200	正常
	宝鸡	宝鸡市渭滨土地储备中心	03.8.29-05.8.29	3000	3000	正常
咸阳商行	咸阳	咸阳市土地储备中心	04.9.8-05.3.7	2000	2000	正常
光大行	西安	西安曲江度假区土地储备中心	03.10.27-05.10.25	12000	12000	关注
光大行	西安	西安曲江度假区土地储备中心	03.11.28-05.11.22		16000	关注
合计				334460	194178	

简要说明：1、纯土地抵押贷款共计 38.73 亿元，其中土地储备中心贷款为 19.45 亿元。其余纯土地抵押贷款 19.28 亿元，主要为省联社系统的其它贷款。2、汉中市城乡建设综合开发公司行使土地储备中心职能。

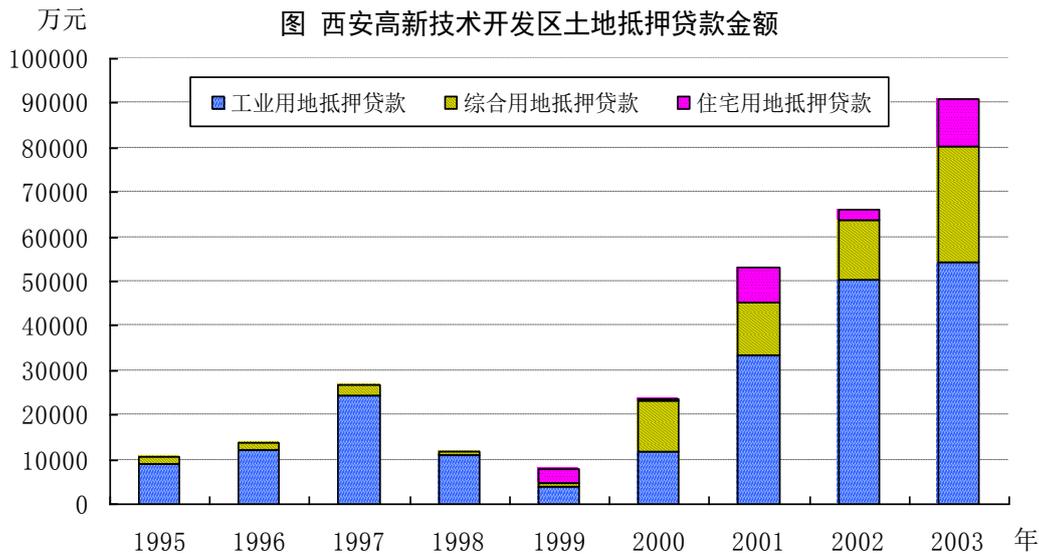
表 陕西省土地收购储备抵押贷款规模 单位：万元

地区	合同金额或授信额	贷款金额	贷款金额占授信额度比例
西安	288000	157100	54.55%
咸阳	10300	7300	70.87%
宝鸡	25060	21260	84.84%
延安	500	500	100%
汉中	3600	2000	55.56%
安康	1000	400	40.0%
商洛	6300	5918	93.94%
合计	334760	194478	58.09%



事实上，许多园区很早就利用园区开发公司的法人资质和园区内储备的土地进行抵押贷款。以西安高新技术开发区为例，1994 年开始利用国有综合用地和在建工程进行抵押贷款，当年抵押土地 3 亩，获得贷款金额 100 万元；1995 年开始利用工业用地进行抵押贷款；1999 年随着房地产市场的发展开始利用住宅用地进行抵押贷款。1994 年至 2003 年间，利用综合用地和在建工程进行抵押的土地面积累计 865.35 亩，抵押物评估价值 106786 万元，获得的贷款金额累计 69427 万元。1995 年至 2003 年，利用工业用地和在建工程进行抵押的土地面积累计 3327.50 亩，抵押物评估价值 340543 万元，获得的贷款金额累计 210806 万元。1999 年至 2003 年，利用住宅用地和在建工程进行抵押的土地面积累计 350.89 亩，抵押物评估价值 37552 万元，获得的贷款金额累计 24557 万元。1994-2003 年间，各类用地抵押的面积总

计达 4543.74，抵押物评估价值 484881 万元，抵押获得贷款金额 303790 万元。



与开发区内部用地结构特点相一致，西安高新技术开发区储备土地抵押贷款以工业用地抵押贷款为主，工业用地抵押贷款成为开发区储备土地抵押贷款的主要形式。1995 年，工业用地抵押贷款金额占储备土地抵押贷款总金额的 75.82%，2003 年工业用地抵押贷款金额占到 59.78%，综合用地抵押贷款金额占到 28.55%，住宅用地抵押贷款金额占到 11.67%。开发区储备土地抵押贷款金额的变动趋势与国家土地政策密切相关，在 1997 年后国家清理整顿土地市场、严格用地管理、修改《土地管理法》的两、三年里，开发区储备土地抵押贷款金额下降，由 1997 年的 26740 万元下降到 1999 年的 7920 万元；之后随着政府用地计划管理放松，开发区储备土地抵押贷款金额迅速增加，到 2003 年增加到 91011 万元，平均每年以 84.12% 的速度增长。

5.8. 储备土地收益权质押贷款。土地储备中心或园区开发公司利用自己储备的土地通过抵押获得的贷款，主要用于支付征地补偿、房屋财产补偿、拆迁补偿、政府税费等土地取得费用，这些贷款通过储备土地（主要是经营性用地）的市场供应而得以收回。但是，地方政府的资金需求更多地来自自来水、供热、道路、桥梁、防洪、垃圾处理、公园绿地等市政基础设施建设方面。这些市政基础设施，即所谓的城市“大配套”项目，其投资所需的资金数量一般都很大，而且回收周期很长甚至一部分会难以收回。虽然国家在实施西部大开发战略以来中央政府加大了对西部地区的基础设施投资建设，但是许多国家投资项目需要由地方政府筹集相当数量的配套资金。在地方政府的公共性投资资金需求量很大而地方财政收入和土地出让收益都有限的情况下，许多地方通过储备土地收益权质押的方式提供担保，以支持市政基础设施建设项目的贷款融资。

中国的《担保法》规定，依法有权处分的国有土地使用权、房屋和其他地上定着物可以用作抵押物设立抵押形式的债权担保，动产和权利可以用作置物设立置押形式的债权担保，可以设立置押的权利包括汇票、支票、本票、债券、存款单，可依法转让的股份、股票，可依法转让的商标专用权，专利权、著作权中的财产权，依法可以置押的其他权利等。也就是说，中国的《担保法》规定不动产只能用作抵押物设立抵押，不能用作质押物设立置押。所

谓的储备土地收益权质押，是以储备土地收益权为质物的质押担保方式，其实质是一种权利质押，而非不动产抵押。如果说，土地储备抵押贷款是以储备土地（作为不动产的生地，其土地价值表现为土地取得成本价格）作为抵押物设立债权担保的话，那么，储备土地收益权质押贷款是以储备土地（生地）经公共性投资开发后取得的公共性增值（收益而非不动产）为质押物设立债权担保的。

许多地方之所以选择储备土地收益权质押的方式为市政公共性投资提供融资担保，主要的原因是，市政基础设施建设投资资金需求量大，投资回报周期长，而中国人民银行规定的储备土地抵押贷款期限太短，一般只有 1-2 年，与长期投资不相适应，而储备土地收益权质押担保的贷款期限则可以很长；另外，储备土地收益权质押以储备土地投资开发的预期收益作为债权担保，这样完全可以在储备土地的抵押价值之上再提供额外的融资担保。这就是说，除了土地储备抵押贷款外，储备土地收益权质押贷款也是地方政府公共性投资的一种重要融资方式。在法律不允许地方政府发行政府债券的情况下，许多地方政府正是借助土地储备，通过土地储备抵押贷款和储备土地收益权质押贷款进行短期和长期的公共投资融资的。

在储备土地收益权质押中，一般要由不同名目的市政开发建设公司或园区开发公司与银行签订借款合同作为主合同。借款合同的主要内容包括：定义，包括金额、担保日、还本日、贷款帐户、存款帐户、经办分行、结算经办行、宽限期、资金支付等；借款；期限；利率、利息、罚息和复利；提款条件；提款计划；还款计划；还款顺序；提前还款；借款人的陈述和保证；土地使用权出让；融资优先权；资金支付；资金使用情况的检查；信息披露；借款项目监督；借款担人的权利和义务；贷款人的权利和义务；账户管理；结算经办行；违约；变更与解除等。

在签订借款合同的同时，由土地储备中心作为担保人与贷款人签订借款合同的质押合同作为主合同的从合同。质押合同的主要内容包括：（1）定义。包括对土地收益权、土地收益权质押登记部门、土地收益专户、储备土地的定义和界定；（2）出质标的。说明出质标的土地即经政府同意收购储备的土地的位置、面积等，同时说明用作担保的土地收益权的内容，这包括储备土地转让取得价款中获得的相当于土地开发补偿费的返还部分、从储备土地出让收入中获得的包括财政返还在内的其它一切补偿、储备土地同地上物出租及其他经营所得收益、出质人利用储备土地取得的其它收益。（3）担保范围。借款人向质权人（银行）借款的数量、年限、起止日期，担保的范围如本金、利息、罚息、补偿金、违约金、损害赔偿金和实现质押权的费用如律师费、公证费、过户费等。（4）出质人的陈述和保证。包括出质人必须是法人，出质人有标的的所有权或处分权，出质人以该标的土地收益权设定质押得到政府批准或授权，未设定其它质押或抵押。（5）出质人的义务。（6）权利凭证的交付和保证。（7）土地收益专户的开立与管理。（8）质权人的义务。（9）质权的实现。（10）合同的变更与解除。（11）违约责任。（12）争议的解决。（13）合同的终止和生效等。

土地收益权质押贷款的主体一般是市政建设开发公司或园区开发公司。贷款期限一般较长，多数项目为 15 年期，少数项目为 10 年期，个别项目为 5 年期。截止 2004 年 9 月 30 日，陕西省土地收益权质押贷款的合同金额达 1165500 万元，贷款余额 644000 万元，占合同金额的 55.25%。全省土地收益权质押贷款主要集中在西安市，全市土地收益权质押贷款合同金额 917000 万元，占全省的 78.68%；全市土地收益权质押贷款余额达 547000 万元，

占全省的 84.94%。其余贷款主要分布在地处关中平原的咸阳市、宝鸡市和渭南市。关中平原的西安、咸阳、宝鸡、渭南四个城市的土地收益权质押合同金额占到全省的 98.41%，贷款余额占到全省的 97.52%。通过土地收益权质押获得的贷款绝大部分用于园区基础设施及配套建设、城市供热项目、卫生设施项目、垃圾处理项目、防洪综合治理项目、路桥基础设施配套项目、环境治理工程项目等基础设施配套和市政建设（见表）。

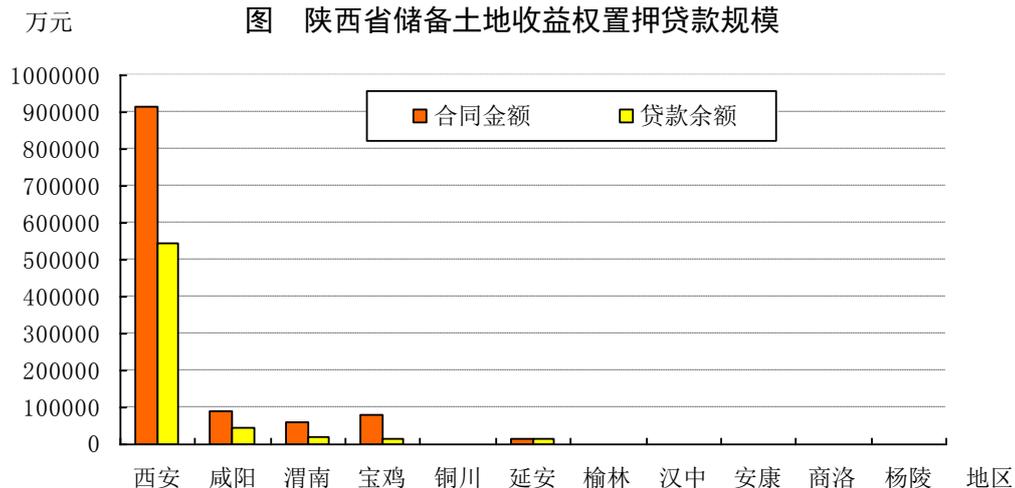
陕西省土地收益权质押贷款情况统计表

提供单位：银监局		截止：2004年9月30日				单位：万元
贷款	贷款	项目名称	贷款起讫时间	合同金额	贷款余额	风险状况 (五级类)
银行	地区					
开发行	西安市	西安高新技术产业开发区二期第一阶段基础设施	2002.1.10-2009.1.9	60000	38000	正常
开发行	西安市	西安高新技术产业开发区三期土地储备项目	2003.8.5-2013.8.4	220000	146500	关注
开发行	西安市	西安曲江旅游度假区土地储备项目	2003.6.27-2018.6.10	250000	133000	关注
开发行	西安市	西安经济技术开发区基础设施及配套建设	2003.9.9-2018.9.8	200000	100000	正常
开发行	渭南市	渭南市 2003-2007 年城市基础设施贷款项目	2003.9.26-2018.9.25	60000	20000	关注
开发行	延安市	延安市南区集中建设区基础设施建设一期项目	2002.12.25-2012.12.24	15000	13500	正常
开发行	延安市	延安市城市供热项目	2004.4.13-2019.3.20	1000	1000	关注
开发行	延安市	延安市卫生设施项目	2004.4.13-2019.3.20	1000	1000	关注
开发行	榆林市	榆林市垃圾处理项目	2004.4.12-2019.4.27	1500	500	关注
开发行	咸阳市	咸阳市城市路桥基础设施项目	2003.9.26-2018.9.25	52425	28800	关注
开发行	咸阳市	咸阳市渭河防洪综合治理项目	2003.9.26-2018.9.15	32575	15000	关注
开发行	咸阳市	咸阳市城市集中供热项目	2003.9.26-2018.9.25	5000	2200	关注
开发行	宝鸡市	宝鸡市城市路桥基础配套设施项目	2004.1.19-2019.1.18	68000	11500	关注
开发行	宝鸡市	宝鸡市城市防洪及综合治理项目	2004.1.19-2019.1.18	6000	2800	关注
开发行	宝鸡市	宝鸡市城市环境治理工程项目	2004.19-2019.1.18	6000	700	关注
工行	西安市	西安经收发集团新机械产业工业园项目	2001.7-2006.12.11	20000	10000	正常
工行	西安市	高科集团基础设施项目	2001.7-2008.7	167000	119500	正常
合计				1165500	644000	

备注：较报告材料中的 51 亿元增加工行的 12.95 亿元。

表 陕西省土地收益权质押担保贷款数量及使用情况 单位：万元

地区	合同金额	贷款余额	贷款使用方向
西安	917000	547000	高新技术产业开发区和经济技术开发区等产业园区基础设施及配套项目、旅游度假区土地储备项目、高科集团基础设施项目
咸阳	90000	46000	城市路桥基础设施项目、渭河防洪综合治理项目、城市集中供热项目
渭南	60000	20000	城市基础设施项目
宝鸡	80000	15000	城市路桥基础配套设施项目、城市防洪及综合治理项目、城市环境治理工程项目
延安	17000	15500	城市供热项目、城市卫生设施项目
榆林	1500	500	城市垃圾处理项目
合计	1165500	644000	



5.9. 抵押贷款风险评估。第一个方面就是先介绍一下土地抵押贷款的基本情况，这个因为我们从这边主要是关注风险，而且我们刚刚和人民银行分家，这次数据我们先问他们要的，是最近问他们要的，按这个口径报。到2004年11月30号为止，陕西省银行业采取土地抵押担保方式发放的贷款一共大约294亿元，这当中纯粹以土地抵押的方式的贷款大概37亿元，这主要是土地储备中心的贷款。其他的就是抵押方式担保的贷款294亿元，基本上大部分是房地产抵押贷款，它这个土地含上面的建筑物的抵押方式。这当中只有37亿元是纯土地抵押方式，主要就是土地储备中心的。这37亿元主要是建行。开发行是另外一个，除此之外，开发行投放的不叫土地抵押，是以土地收益权为质押的方式贷款，这部分到04年9月末，贷款项目是18个，对省内6个地市及2个国家级开发园区提供贷款，一共是51.05亿元，贷款余额占到开发行全部贷款的16.98%。叫土地收益权质押，它不是土地使用权质押，它是这样的，它把这个预期收益做一个质押。这个风险很大。它有两方面的风险，一个是土地收益权做质押，这个《担保法》里面没有特别明确的规定，在法律上也有不确定性。再一个方面，它现在质押等于是一个信用性质，完全信赖于质押人的信用。质押人有一个说明书，比如开发区的管委会出一个承诺。这个法律的漏洞比较大，风险比较大。开发行都是近两年，开发热以后。今年也有，就是这两年大量上来了。基本上都是开发区的。金额都比较大。各家商业银行做土地抵押担保贷款的时候，它的一些相关法律政策依据除了国家的大法《土地法》、《担保法》之外，它提到一些法律依据政策就是《土地管理法实施条例》，是1999年办法的。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，《商品房销售管理办法》，《关于土地使用权抵押登记有关问题的通知》，《银监会办公厅关于防范国有划拨土地使用权抵押贷款风险的通知》。《关于国有划拨土地使用权抵押登记有关问题的通知》，这个通知是国土资源部发的。就是，依据的政策法规特别多，凡是涉及到这方面，他们都作为依据，还有一些地方的《陕西省建设项目统一征地办法》，02年发布的。还有一个《陕西省城市房地产市场管理条例》，是04年颁布的，另外还有一个《西安市土地储备条例》，也是04年发布的。这是它的一些政策依据。各家银行做抵押贷款的时候，除了国家地方性的政策法规支持外，各家总行还有一些控制风险的一些政策，像中国银行、中国建设银行对土地储备贷款都有专门的指导意见。每年如何发放土地储备贷款有具体的要求，这是它政策方面的依据。商业银行在发放土地抵押贷款方面存在的问题也是比较突出。大概的来说，面临着三个大类的风险，一个是面临着一定的政策性风险。第一个按照《土地法》37条有关规定，国家对土地项目出让以后一定时期没有开发的土地可以强制收回，这是土地法律里面强制规定的，如果两年没有开发就要收回，如果这块地抵押给银行了，但是没有开发被国家强制回收，这个利益就损失了。再一个，以国有划拨土地做抵押的话存在着不同的潜在的风险，那就是根据最高人民法院下发的《关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入破产财产规定批复》里面有一个规定，这个规定要求抵押权人只有在其抵押标志物折价或者拍卖折卖剩余部分缴纳剩余部分贷款以后，尚可享有优先权受偿权。如果银行以国有划拨土地做抵押了，它以划拨的土地做抵押，那土地的价值变卖以后的价值不一定能够交给银行，必须把资料交足以后才能有。

在这种情况下如果商业银行对它情况当时把握得不明，它到底交没交过土地出让金，这时候可能就会到时候拍卖的时候面临问题。第三个方面，西安市房地产地方性法规的一些风险，先是西安市房地产交易中心发的《预售商品房抵押登记备案证明》中，在 93 年 5 月增加了一条，取得房产证 30 日以内，应当重新办理房地产抵押登记，否则这个登记就作废了，责任自负。由于当前我们市场信用还不是非常好，开发商一期完工以后并且办理了产权证，如果不通知银行及时不转换房屋抵押登记，30 日以后这个房屋登记备案就作废了，如果这时候他以后恶意不还贷款，银行要用抵押的土地来使用权来变卖的时候，因为 30 天个案登记作废了没有登记的证明了，这个在法律上就很麻烦。原来它叫预售商品房抵押登记备案证明，这个就是房地产开发的时候用土地使用权做抵押，必须在到有关部门去做一个登记，做登记以后避免重复抵押什么之类的。然后到时候遇到法律问题打官司的时候就以这个作为银行可以拍卖它的一个证明。第四个方面的风险，虽然现在法律规定的登记是一次有效的，但是目前登记部门跟上面的关联，目前登记部门设立了到期日，所以要求到期以后要重新登记。这一方面会造成银行的授权顺序后移，危害债权人的利益，另一方面也增加企业的支出了，一次登记要交一次登记的钱，再有一些省级还有一些地区，像咸阳这个地方土地的抵押登记和房屋的登记还不在于一个部门的，所以这有时候有可能会造成抵押登记的的麻烦，可以在土地部门抵押，也可以到房屋部门登记，出现重复抵押的情况。这个在宝鸡市商业银行和咸阳市商业银行就有出现过，这个不大量存在，但是也是一个存在的情况，就说明在土地抵押登记的政府管理方面还是有一点点漏洞。这是在法律整体上面临的问题。第二个方面的问题就是土地储备中心的管理，这个面临的问题是比较突出的，也是从我们监管的角度看，一个土地储备重新自有资金不足，它的自有资金是靠财政拨款的，而这个拨款实际上非常非常少。就是据我了解，也就几千万，像我们了解西安市土地储备中心是非常大的，是非常大的土地储备中心了，但是财政给他拨的自有资金只有 5 千万，建行给他 20 亿，这样悬殊就非常大，结果运作以后，它等于基本上靠银行信贷资金来运作，这对银行信贷资金来说潜在的风险很大，因为它本身没有实力来抵御风险。所以如果一旦市场发生变化，一旦遇到什么情况的话，它就很难依靠自身实力来规避风险。第二个方面的问题，有效的土地储备贷款抵押登记手续之后，贷款存在着担保的真空，土地储备贷款主要一般是以土地储备中心准备用来储备的土地的使用权作为抵押的，由于贷款的时候土地使用还处于征用当中，这时候使用权还没有取得呢，因此土地储备中心只有先拿到贷款，等拿到整个手续完成以后，然后才能正式的补办抵押登记，这中间实际上存在着很大的风险，如果前天拿到手，到时候不去补办这个手续，那就存在着不能落实的情况。第三个方面的风险，土地储备中心市场风险是不容忽视，非常突出。由于土地储备中心它是具有房地产开发的这么一个经营特征，所以它收购的土地储备价值的市场前景存在着不确定性，如果遇到工程周期的变化，国家相关政策的变化，或者储备中心在储备土地的时候市场判断有所失误的话。这时候它到会造成将来这个土地出让的困难或者价格上的一个波动。比如我购进的时候价格比较高，后来预期不准发生变化了，这都会影响土地的价值。第四个方面是政府信用贷款问题的关注，因为作为借款人的土地储备中心是政府下辖的机构，所以政府的信用带有比较大的风险，一方面土地中心贷款房源主要是土地拍卖的收益，而土地拍卖的收益不是说一卖的以后这个收入就能把钱收上来，卖的以后一般是交由地方政府，作为地方政府财政掌握，然后再由财政把有部分的成本拨给土地储备中心，所以财政的拨款是否能正常到位，对它们有直接的影响。再一个政府的一个政策的变化也会对他们有影响。像这个情况在陕西就出现过，某地的政府为了招商引资就把土地中心的土地用远远低于市场的价格、优惠的价格卖给开发商，结果土地中心这个贷款当然全靠银行的支持，这样价格的落差就使他们的还款能力出现问题，现在银行贷款时都面临着比较大的风险。再一个，就是前面两大方面的问题。再一个专门的问题是土地股权质押相关的问题。担保还存在着一定的法律不确定性。第二个方面，现在关于土地收益权质押还没有一个规定的登记部门，现在它这个的质押是无处办理登记的。这样就可能造成重复抵押，这完全依靠质押人的信用或者个人的信用是不够的，所以说它这种情况的银行权利就没有办法得到保证。除了上述这些问题之外，我们还存在时差的风险问题，一个是整体房地产的市场风险来说，目前市场上的房地产评估机构非常多，评估机构为了争夺业务，它一般和房地产商评估的时候容易导致评估价偏高，这样就造成了风险差，这实际上也是在一个价格上的问题。再一个，在国家土地管理政策，产业政策调整变化，以及地区的产业政策结构有优化的过程，在这种情况下有可能会产生导致抵押物变现困难，所以这也是我们要加大贷款的力度。如

果卖不出去和政策变化了，可能这块地就卖不出去了，当时可能抵押的时候，可能是看好的。像咸阳当时有一块地做抵押的时候，说政府准备往那儿迁等等，种种大家都认为那个地方市场开发前景很好，银行就发放贷款了，结果后来政策变化了，那块地现在整个变成废地了，实际上是很大的一块。这是政策方面的一个风险。再一个房地产开发用地和在建工程合并抵押的情况，房子卖出去以后，而土地的使用权仍然抵押在银行，这时候住户的房产证也很难办，因为土地抵押了，银行如果想用土地变现也很困难，特别容易引发纠纷。贷款还不了的情况下，银行处置抵押物的时候有这么多风险。关于这些问题，我们提了几点建议。一个是从宏观的角度上说，我们建议要进一步完善明确细化与土地有关的法律法规，而且在执法的时候要创造一个良好的法律氛围，保障社会金融有序的发展。再一个建议进一步研究土地储备抵押的法律效力问题，现在为什么土地抵押真空的问题，现在确实也没有办法，不规范，怎样能尽快推出有关的法律法规来规范。第三个方面，由于现在各地政府都大量采用土地储备中心这样的方式，我们建议能不能政府考虑加大对土地储备中心的投入，每年从出让收益中提取固定比例基金，做为土地储备中心的资本金，逐步充实土地储备中心，增加它自己的这么一个抗风险的能力，而且以后应该要求土地储备中心以它的存量的储备土地作为贷款抵押，防范信贷风险。第四个方面，积极研究土地收益权质押问题，从法律上加以明确。

六、 城市化进程中的农民土地权利

6. 1. 当一个个大型基础设施项目和重点工程项目在西部落地，当地方政府下大力气在仍处于落后的西部推进城市化时，这些脸朝黄土、面朝天的农民的命运又如何呢？他们到底从这场大推进中得到了什么呢？首先带来的是大量的失地、失业。按全国目前每征1亩地，造成1.4个失地农民的标准计算，1994-1999年，全省各类非农建设占用耕地42.1万亩，约造成失地农民55万人，2000-2003年，全省各类非农建设占用耕地30.69万亩，约造成失地农民42.97万人，也就是说，近10年来，全省累计失地农民约为98万人。这些失地农民的境况如何呢？据陕西省农办的一项调查，在失地的766名劳力中，有35.63%仍在以农业为生，19.2%进入非农领域，18.9%的外出打工，还有26.2%的人赋闲在家，也就是说，在这批劳动力中，失地又失业的有12.8万人。在征地最为集中的西安市，截止2003年底，全市被征用耕地177754.837亩，涉及155755户，693680人，其中，完全失地的有32906户，119543人，失地农民中现有耕地面积不足0.3亩的有33455户，111251人，失地农民中现有耕地面积人均在0.3亩以上的89394户，462886人。（见表）另据西安临潼区的调查，50%的失地农民生活水平较失地前下降。

6. 2. 由于大量的建设用地被以划拨或协议方式用于基础设施建设和市政建设，政府从土地上的收益就难以大方地用于对失地农民的补偿。因此，在西部土地的占用中，对农民的土地补偿就十分低，这在基础项目及重点工程中表现得尤其严重。据省农村工作领导小组办公室对全省2000-2003年因各类非农建设用地造成的失地农民生计状况进行的11个县（区）及432户重点调研，全省建设用地平均每亩耕地补偿2.77万元，其中，公路一般为0.6万元/亩，铁路一般为0.82万元/亩，其他重点项目一般为3.5万/亩，经营性开发项目一般为6.5万/亩。在我们的实地调研中了解到，征地补偿的标准一般按粮食计算产值，在咸阳市，土地征用的年产值确定为，粮田每亩2000元，菜地3000元，补偿额一般为所确定的年产值的15-24倍。重点工程农民尤其吃亏。一些国家投资项目要求地方资金配套，自行解决征地问题，并且按每亩平均价或每公里平均价包干费用，到地方大多数就只能按法定补偿标准的低限执行。西安绕城高速土地最高补偿标准为6000元/亩，调高后也只有8000元/亩。府（谷）-店（塔）一级公路征用耕地补偿标准为600-3200元/亩；吴（堡）-靖（边）高速公路为800-3200元/亩。2003年全省农民人均纯收入为1675元，即使按6000元/亩来计算，仅相当于农民三年半的收入。农民对公益性用地补偿低意见很大，当政府向农民解释，“公益性用地可以使包括农民在内的所有人受益”时，农民反问：“哪修路用的钢材、水泥为什么不低价‘征用’，单单低价征用农民的土地？农民低价把土地贡献给国家，上高速路收费、坐火车买票为什么不给农民优惠？”农民对公益性用地补偿低意见很大，当政府向农民解释，

“公益性用地可以使包括农民在内的所有人受益”时，农民反问：“哪修路用的钢材、水泥为什么不低价‘征用’，单单低价征用农民的土地？农民低价把土地贡献给国家，上高速公路收费、坐火车买票为什么不给农民优惠？”征地补偿费用本来就低，还出现科目繁多的税费挤占农民利益，随意坐收、克扣、截留、挪用，款项还不落实，失地农民的命运就更糟了。西安市对自1999年以来征地补偿安置款落实情况的清理，共清理出拖欠被征地农民征地补偿费、安置补助费13宗，5575.2万元。

6.3. 重点工程和基础设施项目的补偿低，在了解了他们的资金盘子后，就不足为怪了。整个陕西收费还贷公路已经建成的收费公路4459.5公里，其中收费高速公路1032.4公里。二级收费公路3427.1公里。现在的债务规模到11月底是380亿。已经建成的1000多公里高速路总投资259亿，交通部专项补助56.6亿，省上（靠养路费、客货附加费）补助26.4亿，国内贷款94.5亿，项目法人贷款自筹46.3亿，国外贷款是18.7亿，国债补助3亿，国债转贷13.4亿。在建的高速公路1148.1公里，总投资规模概算498.8亿，交通部补助97.5亿，其余是项目贷款400亿，还没算国债补助和国债转贷。现在一年利息就达20来个亿。西安绕城高速公路是陕西省以西安为中心规划的米字形交通框架的主体工程。全长80公里，建设分北南两段分期建设，北段全长34公里，总投资18.2亿（交通部补助2.4亿，国内银行贷款11.5亿，国债2.9亿，省交通厅客货附加费1.16亿），1998年10月份开工建设，2000年10月建成通车。绕城南段全长45公里，总投资29.07个亿（交通部补助5.77亿，银行14.5亿，国债4亿，省交通厅规费4.8亿），2000年10月开工建设。在整个建设费用中，征地拆迁大概占不到三分之一，施工大概占三分之二。贷款主体是省交通厅，通过收费权质押，靠收费还贷。现在交通厅已贷款100多个亿，总债务400个亿。以路养路，贷款修路，收费还贷。按照国务院的收费条例规定，政府还贷最长不超过20年，西部是25年，也就是说，政府用这20年的收费权作为质押，从银行获得贷款来修路，未来就靠20年的收费来还。环城这块每年偿还利息要1.8亿，债务巨大。在资金紧张情况下，一方面动员地方积极性，一方面想办法。但现在基本上收的费仅够付利息，连养护费都不够，还有管理费用呢。在自身都债务累累的情况下，它又如何去保障农民的征地费用呢！

6.4. 这种基础设施项目，之所以带来的农民失地问题更加严重，还因为它往往是成片的大面积征地，其波及面大，征迁十分集中。以我们调查的咸阳市秦都陈阳街道办为例，该街道办位于渭河南边，辖12个村2个社区，人口3.5万，其中农业人口2万。2001年时还有9300亩土地，到现在已征掉了近6000亩，仅剩3000亩地。其中城市基础设施项目占地2000亩左右，房地产项目大概是1500亩地，医药这块占了200亩左右，工业项目占地不到300亩，学校占了大概600亩，还有清华工业园占了998亩。最近咸阳城区南扩，到我们这儿建沔河新区，政府已拿不出钱来搞城市基础设施建设，就向农民租地近300亩，现在仅剩2700亩地了。其中有5个村的地已经被征完。政府为了缓解征地中与农民的冲突，一是让这些被征地的农民农转非，享受低保，老年人享受养老保险，7个村的农民搬到一个比较大的居民小区，农民对此的说法很形象：“公安局发文说你是市民了，就是宣布你是市民了，另外就是没有土地了，就上楼了。”

6.5. 实际上对农民来讲，真正能得到实惠的是留地安置的办法。为了保障失地农民的生活，安置农民拆迁户，市政府于2003年出台三个暂行办法，在沔河新区探索多渠道办法。一是由政府出资建设两个农民小区，一个叫安谷园小区。一个叫河南街小区。先安置后拆迁。今年渭河治理，拆6个村，进安置小区，秦都区有一个安置小区办法，集体土地安置办法，市政府制定了养老人员保障。10个村全部农转非，按城市居民最低生活保障。留地安置暂行办法，算到人，每人35平方米土地，按村组算，在城市规划范围内，村组可以搞二三产业。有6个村有留地安置，范围已确定。建设的小区全部由政府出资建设，两个小区总占地面积597亩，总建筑面积是51.3万平方米，设计总户数3714户，总投资5亿元。目前已基本建36幢楼房，面积17万平方米，可安置1428户。采取留地安置，按城市规划把农用地依法变为商业用地，可以出让，可以租赁，这么一种方案，二者农民可以选一种，目前看来农民情愿留地安置，将来产生地收益可以作为补偿。按照市政府的规定，农村集体经济组织的留用地在办理用地手续时，应缴纳的费用：（1）新增建设用地有偿使用费；（2）耕地开垦费；

(3) 上解省级部分的土地出让金。免缴的费用：(1) 土地管理费；(2) 土地登记发证费；(3) 城市建设配套费；(4) 市级土地出让金。留地位置要符合新区城市规划，且为工业、商业、旅游、娱乐等用途由被征地村组建设经营的，依法征为国有后，按协议方式出让给被征地集体经济组织。村组留地后无法自筹建设的，可以土地使用权入股、合资、联营等形式开发。如还不行，可由市土地储备中心代村组选址征地，以招拍挂形式出让，土地处置后取得的土地收益，扣除相关费用后，归村集体经济组织。我们看到一份《关于沔河新区牛家村等六村留地安置规划选址的批复》：牛家村，用地位于陈阳北路以南，牛家路两侧，占地共 99.6975 亩，用地性质为商业、服务业；新胜堡村，用地位于滨河南路以南，沔西路以东，占地共 19.4775 亩，用地性质为商业、服务业；伍家堡村，用地位于滨河南路以南，段家路以东，占地共 39.9 亩，用地性质为商业服务业；陈阳寨村，用地位于会展路以南，里仁路以西，占地共 140.7 亩，用地性质为绿地（公园）；河南街村，用地位于陈阳北路以北，河南路以东，占地共 136.5 亩，用地性质为商业、服务业。段村，用地位于渭河综合治理工程 800 米线以南，围墙子路以西，占地共 150.6225 亩，用地性质为商业、服务业。一亩地农民要交各种规费 2 万左右。现在这 600 亩正在办理。村里成立一个公司，把地作为公司资产，村民成为股东，这些组织现在已经成立了。项目现在已经开始有了，有一个西安的搞建筑材料的，实际上搞了一个商城，我们村上用土地入股的方式，协议已经成立了，明天上午就放电。这块就是 96 亩。然后他们摊位再招租。人家来投资就是前五年我们也许不赚钱，但是我前五年保证你村上能赚钱，这个项目就好在这里。其他的几个村有一个正在洽谈，剩下的在办手续。留地安置的办法早在 2000 年西安市高新技术开发区的征地中就采用了，它将征用过的土地，按 4% 的比例留出 57 亩，交给被征地农民按城市规划用途开发使用，或由农村集体经济组织以转让或入股方式再交给开发区，由开发区统一开发建设。

6.7. 事实上，从长远来看，更为重要的是农民用集体的土地参与工业化的权利。我们在咸阳调查了一个以集体土地开展工业化并一步步发展壮大的例子——留印村。该村从 91 年开始起步时，还是一个很穷的村子，当时还背着 5 万多元的外债，没有一家工业企业，工资都发不出来。一开始就提出要：兴工富村，多经富民，重教育人，招商合流。在 1991 年至 1993 年期间，提出“在土地上种工厂”，打破农民祖祖辈辈在土地上种庄稼的思想。利用村上的窑厂和一些村边的闲散土地，共 30 来亩。起步时办了两家集体股份制企业，运作了很短一段时间就发现了问题：亏损，由于它完全是集体性质的，最后是富了个人，滥了集体。在认识到这是一个死胡同走不通之后，就马上掉头，采取新的办法，那就是，村里只提供基础设施建设，将场地厂房用水通电通信等设施等不动产租赁给企业，完全由个人经营。通过这种“公有私用，集体所有”的办法，办了 10 来家企业，租厂房办企业的主要是村上的人，外来的比较少。房子的出租也简单，没有严格按平方算，就是一间房子多少钱，有一、两万元一年的，也有一年十来万块钱的。村里在这一阶段得到了差不多 20 来万元的收入。

到了 1994—97 年期间，提出“允许外村人在自己的土地上种工厂”，因为仅靠本村人办企业，遇到了资金、项目、人才的问题。在这三年时间里，进了 40 多家企业，仍然是由集体搞基础设施建设。搞了 500 亩地，这些地是由村里以每亩 700 元从农民那里租来的，有签 10 年合同的，也有签 5 年合同的。村里把这 500 多亩农田转为集体建设用地，当时由省上发文就可以转变土地的使用性质。

从 98 年到现在，提出“从打工仔到老板”，因为在引进外村人办企业一段时间后，本村人有意见：企业老板拿得多，自己拿得少，群众拿得少。于是在本村的年轻人挣到了工资，学到了技术，更重要的是管理经验后，就支持他们上自己的企业。现在大小企业已经超过 70 家，产值超过 3 个亿。现在销往国外的产品差不多占到 50%。尽管企业数量增加了，规模也上去了，但村里的建设用地却无法再供应了，94 年后批的那 500 亩地也是沾了政策的光，可是那个政策过了半年时间就不准用了，旁边那个村当时也仿效我们搞了几家企业，但没过多久就被推平了，我们因为当时已成为了省里的典型就被保留了下来。我们也只好在已经转变用途的地上做文章，那就是动员效益不好的企业下马，上一些技术含量高的、没有污染的企业。就是靠着这 500 亩地，解决了农民的致富和就业。全村 4500 多亩地，3432 人，现在外地在这里打工的就有 3000 多人。村里每年能从厂房出租中收取 200 万元，村里每年从中拿出 100 多万用于农民的土地灌溉、儿童免费入学和医药免费，再拿出 100 来万搞村内的基础设施建设。每年农民除了得到一笔土地租金外，每个工人还可以拿到一笔工资，通过

农村工业化，村里成长出一批本土企业家，在现有企业中，有一半是本村人办起来的了。村支书说：“如果政策允许放开来用地，村里的几千亩地很快就全部搞光了。政策就是钱啊，好的政策就是生产力！我觉得解决农村问题，就是要解决土地使用权的问题。你把土地给他了，他没有这个权力，就看这次能把这个权力给到多大了。这个政策放开以后，农民的用地问题就能解决。我觉得，这个 30 年不变，你给他发一个证，就允许他有 30 年的用地权力，他可以搞农业，也可以搞工业。现在城里人可以搞招商引资，可以建工厂，但是农民却不允许搞，这实际上是对农民的一种歧视。农村现代化，首先要实现农村工业化，农产品要用工业手段来加工，但用地的问题必须解决。农村这个是一大块，如果你把农村这个政策放开放活，那么我想农村很快就起来了。我觉得现在是政策问题，不是我们农民没有能力。”“这个地应该给农民。租厂房还是一个初级阶段，老是维持在这个阶段。它就没有一个长远的打算。如果这个地是他的，他就可以大规模地上，可以把厂房搞好。现在他像一个小偷一样，行为不规，一旦有了钱，他就要堂堂正正了，现在这个初级阶段老是摆脱不了。所以说农村这一块，土地使用权的问题还是要搞活。要一视同仁，不能老是对农民歧视。现在工厂的工人，他愿意生产啥就生产啥，农民就没办法，只能种庄稼。种庄稼是富不了的，农村要实现现代化，首先要实现工业化，现在农民被排斥在工业化之外了。”

6. 8. 看来集体建设用地的流转必须提到议事日程。陕西省从 年开始，在全省 个县试点。咸阳市参与流转的存量建设用地不到 3000 亩，目前已流转了 2000 亩，都是原来的乡镇企业用地，以及乡镇粮站，供销社等。现在有 64 家中小企业进入，用地 755 亩，这些地在城市规划区内，要符合“两规”。办手续收费，市上不超过 15%，收益主要在村组。所谓流转，就是土地租赁，由企业和村组来谈，签订租赁协议，然后就是租上个 30 年，20 年，年租金不等，一般就是每亩每年 1500 元，高的有 2000 元的，低的有 800 元、400 元的。当地国土部门的同志反映，这种办法城郊农民容易接受，农民说：“我们没什么地了，这块地我们不能失去。别说现在征地价格这么低，就是再高，我们也不愿意。”他们希望自己搞，再搞三十年五十年，这块地还是他们的，所以应在不违背城市规划和土地规划的前提下，保留土地的集体性质，让农民自己开发。象陕西，政府财力有限，各种安置、保障体系还不完善，有些群众一次补偿就那么点钱，那么子孙后代就没了！这种办法在长安的斗门、郭杜、王寺、韦曲、引镇也在试点。全区农村集体建设用地土地使用权流转面积 165.66 亩，原土地用途主要是乡镇、村组的旧砖厂、倒闭企业、教育、闲置建设用地。流转土地宗数 11 宗，涉及 5 个乡镇，用于工业 8 宗，医疗 1 宗，教育 2 宗。农村集体建设用地流转收益部分，付乡镇 58%，土管所 7%，区财政 35%。当地国土部门人员认为，作为土地所有权有几个基本的要素，一个是收益权，再一个是占有权，农民这个地，所有权不是农民的，使用和出让甚至收益权都不是农民的，土地不让转让抵押。70、80 年代办的乡镇企业现在属于淘汰的企业，土地现在都被闲置，又不能出售，不能转让，现在搞流转以后，可以把闲置土地利用起来了，这起码农民的收益就有一块了。所以，我们的法律必须要有所突破。

6. 9. 在建设用地集体使用和集体流转缺乏合法性的制约下，就必然出现大量的“非法用地”。西安市在 2004 年的土地市场整顿中，撤消乡镇村组私下与开发商签订的征地、供地、租地协议 35 个，面积 29604 亩。长安城乡接合部占用着大量的非法用地，违法用地里，全省将近 90% 是集体土地上的违法，就是指没有办手续直接用地。全市的土地案件 60% 是集体土地上的。发停工通知，立案侦查，罚款，拆除建筑物，中间有三个月速度，申请法院执行 60% 是罚款，法院执行罚款的积极性高。往往把拆除这一块不执行。行政部门和法院部门衔接不紧密。6-7 个月的时间房子就建起来了。咸阳的未批先用。在长安的王四街道办，离西安比较近。许多造纸厂都搬到那里，这两年就要圈 600 亩地。私营经济都在那里。其它乡镇相对较少，没有经济也发展不起来。一般都是城乡结合部。再就是韦曲这块，也就几十亩地吧。这块地就是小企业，都是小厂子。

咸阳市 2002~2004 年年度未批先建占建设占地面积的比例 (单位: 亩)		
当年建设占地面积	未批先占面积	比例

2002	11303.8	2520	22.29%
2003	6293.6	1962.7	31.19%
2004	9846	3088.1	31.36%

七、 结论和政策建议

6. 01. 第三个，从整个陕西的状况来讲，大城市尤其是特大城市，作为西安市就是一个特大城市，和开发区用地的需求也是向高的方面发展。从这几个大的趋势方面来讲，在十一五期间，整个陕西用地需求是很肯定要高，从这几个政策面和大的方向来讲。具体问题有几个，当然马厅长也谈到了，从发改委这个角度讲，一个是建议国家对东部和西部来讲同意西部实行更加灵活的政策，而不是实行一刀切，因为西部来讲，作为西部省份所去的区域，土地的状况和经济发展的水平和东部发展确实着很大的差异，如果用一个政策去要求，不利于西部大开发，不利于向陕西这样一个内陆省份，在国家制定大政策的前提下，允许西部省份在制定具体的政策当中有比较灵活的空间和余地。国家出台一个大政策肯定是对的，没啥问题，从国家的粮食安全，从国家的经济发展水平，从这方面要求，这绝对是正确的，但是就西部省份来讲在制定各省实施办法当中应该允许留有一定的空间和余地。这样的话就有利于西部落后省份的发展。这是从大政策方面来说的一个意思。第二个意思是鉴于国家在土地规划，就是土地利用总体规划和城市利用总体规划，这两者编制的时间和要求衔接上希望国务院能有一个具体的要求，就是把一些大的指标，比如说对大城市、中等城市、小城市，人均用地指标一定要和这个城市的土地资源、土地利用总体规划确定基本农田分布这些方面一定要结合起来。这样的话，才能够避免一些矛盾，避免两个规划都是国务院统一颁布实施的，两个规划出入很大，包括对一些大城市、中小城市的发展受到，有的是合理不合法，有的合法不合法，有的是两个都合法，但是变化很大，这点也希望国家能够在这方面有一个比较具体的有一个要求和规定。

还有一个是我们建议国家在对西部省份土地资源开发利用上包括对土地有偿使用，包括对一些其他方面的能够给西部省份的一些更宽松的一个政策，包括我们前一阵西部开发办制定西部大开发应该享受的一些优惠政策，在这些落实和实施上应该能给予一个比较大的余地，更宽松的，包括需要国家返还的怎么样去返还，包括地方多留的，地方去多留一点，因为从整个资源来讲，西部地区都是支援东部地区，比如矿产资源，包括土地资源，包括水资源，现在西部的好多土地资源都是东部人来投资开发的，当然作为西部人来说欢迎，但是这一一定程度上对陕西的资源是让人家占了，由于你自己的经济水平，你自己的经济实力达不到，再者你招商引资欢迎人家来，但是你的资源和指标让人家占了，让人家占了以后，手上又没有更多的余地，国家政策又是一刀切，这样对我们包括在矿产资源水资源上影响比较大，土地资源我们没有研究，但是也有相当一部分影响，因为为啥说呢，因为从我们介入到落后省份的招商引资欢迎你来提供很多优惠政策，把好多应该落到当地土地让的收益，当地政府承诺下来，然后给人家企业以优惠，政策财政拿钱给补贴，这样欢迎人家来投资，这样的话对当地也是一个很不小的影响。这是说的一个意思。

还有一个意思是西安市的开发区包括高新开放区，包括经济开发区，当然出口开发区是在经济开发区设的，国家原先规定每一个省份可以设一个出口加工区，从今年得到的消息，

每一个国家级开发区里面可以设一个出口加工区，这是一个政策上的变化，但是出口加工区设在高新区里面，高新区现在的用地面积，用地需求都满足不了，由于受到国家政策的影响已经满足不了，而且已经超出了原先设定的给它核定的面积，就是国家批准你开发区成立的时候，给你确定的比如说一期建成区的面积，比如高新区当时确定22平方公里，但是实际上高新区现在已经建到45平方公里，一方面，你还要给它留有余地，另一方面你还要建成的45平方公里还要让国家确认你增加的23平方公里，这样的话矛盾就比较突出。再加上出口加工区要设在这儿，因为最近马厅长他们知道，出口加工区，高新区的数字报到政府及让他提意见，但是高新区现在都没有土地用，只有调整了用地面积以后，在这个前提下，我这个出口加工区才有地方去建，这个问题也希望国家给予一个比较明确的规定。还有一个马厅长刚才讲的，尽快安排部署同意西部省份调整土地用地规划，因为我们98年提的西部大开发，计划在前制定在后，我们的城市建设用地，包括基本农田，包括整个按用户确定的用地面积，随着西部大开发的政策的实施，现在变化已经非常大，比如我们西部省份基础设施非常落实，这几年基础设施的建设步伐明显加快，从公路、铁路、民航、包括省际间道路，县乡间道路，包括城市道路，比如西安城市道路和建成区和在建区的外扩非常快，你要西安去看的话，西安外围一环二环三环包括绕城高速扩得非常快，大城市从区域角度的发展，大城市只有规模上升，城市发展了才有项目，然后工业化推动城镇化，这样才能是你达到了极具效应和规模效应，所以城市用地现在矛盾非常突出，所以希望给西安市这样特大城市的发展，包括高新区的发展这些用地矛盾比较突出的一些地方，能够给予一些比较宽松的政策，能够同意它修改土地利用总体规划，把城市规模，去年一年跟我们省潘队长带队去调研，跑了十一个城区，得出的结论没有工业化城镇化就上不去，城镇化上不去，你想大城市的辐射效应也罢，积极效应也罢就发挥不了，城市化的发展为经济的发展提供了平台或者增长期，从这个大道理上讲，城市还得发展，城镇化水平还得往上提高，就现在我们陕西的城镇化水平跟国家比差了将近五个点，我们今年已经达到37，就是说国家是42，就现在的水平，我们跟国家城镇化的水平，差了5个点，按十一五规划，国家去规划每年城镇化的水平增加1.4%个点，陕西只能增加1.3，1.2多一些，就是这样发展跟国家的差距，城镇化水平的差距还在进一步拉大，所以它对土地的需求必然是一个持续向上的势头，如果国家在土地政策上面不能够给陕西比较宽松、比较优惠的土地政策的话，陕西城镇化发展的水平可能也会是个问题。这是从大的方面讲，因为土地方面马厅长讲得很细，我是从大的方面上讲有这样一个需求，希望研发中心能够把我们这个意见反映上去。

6.02. 另外，我的一些建议吧，我觉得刚才马厅长讲的就是城市规划土地利用总体规划的衔接这个确实是有的。两个方面，一个就是说土地利用总体规划，城市总体规划应该服从土地利用，另外一个就是随着咱这几年不断的完善城镇化进程的加快，城镇建设和城镇发展的速度也比较快，咱这个规划就是根据情况，你发展了肯定要修编，修编以后，但是这个土地利用总体规划当中确实也是应该根据情况修编，这个是一个问题两个方面，所以这个期间可能也有很多原因，这个实际上在咱这个建设的过程中实际上也在提高。他这个原则上他也是5年、10年修编，但是你比如说西安市，西安市这两年他发展的这么快，他甚至一年多两年他就应该修编。

这个规划我认为可以的，是根据需要的时候修编，不是说咱死搬硬套，就说是我两年我5年我10年我就该修编了，不是那样的。咱家里边可能觉得条件再说咱现在这个情况下可能5年我有一个发展的目标，但是我这两年的开发的情况发展的比较快，我可能两年就能得到调整，确实应该是这个问题。所以咱这个城市这两年发展的得比较快，先是招商引资，这个城镇的规划，所以一年两年就要求修编，它先是100多，然后是257，现在到400。

6.03. 从国家来讲，各个地方来讲，不同程度的都存在一些问题，大小城市还在使劲的扩大，使劲的看大，主要就是这一点；第二个点包括从土地这方面来说，包括小城镇。我到中南沿海，实际上他的中小城市，小城镇的发展相当好，他也较好的在90年代，利用农产保护期跨境的是在98年的时候，他又较好的解决了小城镇和小城市的这个发展以及农田保护，较好解决了这个问题，所以从那以后小城镇，小城市发展都较快，从建设说来讲都发展的都相当好，这是90年代中期的时候。

在陕西来讲，咱基本上也就是95、96年期间省委，省政府也提出了发展加快小城镇的建设，在小城镇建设以后，经过这几年的实践咱确实发展了，确实也发展了，但是也有几个

比较突出的问题，其中最重要的举个例子，出现这个问题为什么呢？咱当时划的时候，就是说小城镇的规划和农田保护的规划没有衔接好，这个责任我认为没有衔接好，它规划的时候没有控制好，结果农田保护这个范围划定了以后，城镇建设规划了，人家在先了，你突破不了，所以也造成了损失。你比如说一个开发商一个企业要到小城镇来要办一个企业，办一个产业的，结果面临着这么一个问题，其他的就好说的规划上咱地方政府咱可以办个程序呀，什么审批呀，那一天都好办了，你地方领导拍板了，你拍了，那要承担责任的。以前因为啥呢，以前没人管那个，但是一个是咱受经济发展的影响，当时还提不到这个小城镇，以前90年代年刚开始的时候，那时候小城镇还属于一个自发的一个发展，等咱意识到了，到90年代中期开始，省里出台一些文件加快这一方面发展，包括我们每一次发展更改土地修编衔接的这个问题，那确实是现状那都是明摆着的。

实际上这一条来说也不利于咱们中小城市的发展，刚才我说你看西安市要发展，从土地平衡来讲政府平衡来讲你肯定总结一件事，从土地利用指标来看，但是一年你只有那么多指标，中国有西安市了，那比如说像咸阳，卫阳，榆林啊，那怎么办，剩下那一块给个人分一点嘛，给个人别人还要生存啊，像这些就更少了，过说底下怎么搞的，是不是？

所以我讲的第三部分是对西部建筑用地可以适当的调整，我觉得那一年，咱大前年的时候。

插话：已经提出来了，建设部有人提出来的，国务院也有提出来。

贾：大前年的时候咱这个省上的原来的老省委书记张国兴跟当时的张宾，他们一块到株洲去开会，会上提几个议案代表咱省上的，他当时提出来一个议案，就说明那个时候包括一些老领导，包括咱省上的就开始向中央要地，也确实应该，我觉得也确实应该，因为刚才我也讲了，要实事求是的看待当时的情况。

6. 04. 解决好这个农村集体土地的流转，这个影响比较大，因为刚才马厅实际上也谈了，你想想这两年你看从咱这个村庄建设当中来讲，整合村庄，包括建设中心村，建设重点镇。咱们去年咱也建设出还有多少个部委，建设部，发改委，国土资源兼农业部，提出发展全国重点镇，就是说在提出这个发展重点镇的时候，就是说人员现在随着人口的城镇化的进程不断的加快，从人口来讲，从资源来讲，都是再向城镇在流动，单项的流动，向城镇单项的流动，可能在农村造成了许多这种空壳多，空壳多的人可能也要改造，然后该付款的付款，该怎么样怎么样。这样的话还有宅基地，他可能要比如说他要留着，或者说他要拍卖了，他又舍不得了，或者说卖了，集体组织买卖了，就说这一方面也是正常的，包括我们前一段国务院法制办跟建设部也联合起来搞这个，城乡规划调研以及农村规划建设管理，他也在提到了我们当时提到农村集体土地上住宅的这个，这个宅基地，另外说住宅，这个住宅太想要卖了，能不能卖？他想要抵押了，能不能抵押？这也就相对，因为性质是集体的，他允许你流转，他不准你买卖，能不能买卖他也在研究这个问题，也是研究它的可行性。

6. 05. 农民补偿问题。这个问题是一个问题，但是不是主要问题，也就是说欠农民的钱这种情况并不突出，在大多数农村地区，征地补偿款不到位就不能拿走农民的地。现在补偿费偏低才是主要问题，补偿全给了，但是给的很少，这给农民以后的生存带来了困难。有很多地方做了调查，说给了农民补偿多少万，农民的生活的到了较好的保障，这种情况有，但是很少。在西安市周边的农民他们的土地被征用了以后补偿了几十万，他们的生活水平确实提高了，这仅仅是大城市的郊区。从全省的情况看，城市郊区的农民征地补偿较高。但是现在一些基础建设用地，修公路，修铁路才给农民3000块钱的补偿。现在征地有两种情况，一种是把这个村子的地占了一部分，给了农民一定的补偿，同时把村里的其他土地给农民调整了一部分。这些农民的生存还有一些保证。但是还有一些村的土地被占完了，给他们几万块钱但是这些农民失去了维持生存的保障。还有一些地方，划拨用地的补偿和经营用地的补偿的差别比较大，即使同样是经营性用地，补偿的差别也很大，高新区的地6万块钱，一路之隔这边是长安区的地2万块钱。农民都看得见，所以这方面的问题很突出。有些地方把整村的土地都征完了，比如高陵县的泾河开发区，一亩地一万三千块钱。当地政府给农民说的是征用这块土地50年，实际上50年以后这块土地成了国有土地，与农民没有什么关系了。但是农民算账说，土地被征了50年，平均一年二百五六十块钱，然后按天平均就是7毛钱，就是一包方便面钱，农民说我们一天就吃一包方便面。有关部门给农民说，等土地发展起来

了可以做生意，这个情况在西安市确实可以，但是在那个地方不行，人气不足，做生意卖饭卖给谁呢？所以说现在农民的安置补偿问题确实是一个问题。我注意到今年11月份国土资源部连续出台了好几个文件，其中有一个238号文件，好像把土地补偿这个最高30倍的界限给突破了，突破的这一部分让政府拿土地出让金来给农民补，当然我们知道拿财政的钱给农民补偿，我们一般不容易办到，那个量太大。所以我认为这个问题的根本还是修改土地管理法，让农民以出租，参股等方式出让土地。

6.07. 我谈一下不一定对，一个我觉得从国家，国务院温家宝在国家安全，国家稳定的角度，对土地管理总的管得是非常严，我们觉得从国家大的方面来讲，国务院的决策，中央的决策是对的，但是现在看了现实的情况是宏观调控特别是土地政策的变化，对我们这个地方，特别是对整个西部的影响是非常大的。可以说，可能对东部来讲，由于过去长期的大量的开办开发区，开发区大量的圈占土地，土地的占用非常大，国家的粮食面积下降非常厉害，粮食减产非常厉害，国家发现问题了现在制止，但是对于西部来讲，西部这几年通过招商引资，改变自己的基础设施，改善自己的条件，刚刚发展，刚刚抬头，我的看法是这样，碰到国家的宏观调控土地政策变化可以说是当头一棒，现在我感觉对我们这块影响非常大，我们现在招商引资，土地也是我管，招商引资也是我管，现在南方的一些资源性的企业，用煤用电的一些资源性的企业，如光明乳业它就是利用一些资源性的企业，利用这边劳动力价格比较低，现在正在谈这些项目，土地一下子就没有了，这些项目也过不来了，发展要靠项目，项目要用地，没有地项目就空了，这样整个一弄的话对西部来讲影响非常大，过去我们没有项目想项目，没有商人想商人，现在项目来了，我们没有土地留住它，现在我们想发展，想发展也是逼出来的，我想是两个方面的原因，一个你要完成各级下发你的任务，二是你当市长和区长还得有点政绩，不能干了三年还是什么也没变，你没有交代，老百姓也不答应。第三个是吃饭逼出来的，因为现在我们的财政是三保：保工资，保运转，保政绩，很少财政拿出来钱招商引资，这是逼出来的，现在我们觉得非常难，基层非常难。

刘：你现在能不能给我们这个概念，从去年底到现在我们这里的招商引资情况，因为土地被控制以后你能不能给一个具体的。

答：这个我可以回去给你整理一下。

蒋：有多少企业，大概投资多大？被耕地卡住了。

答：现在西部可能他们各位专家在上面不同的情况可能不一定都那么了解，像我们这个区是过去经济最发达的两个区，同时一分为二，过去财政状况是我们最好的，但现在我们感觉非常难，现在可以讲工资不能正常发放的，一些县基层政府，特别是乡镇，好多乡镇欠工资欠几十个月，而且都是轮流上班，上半年这部分人来，下半年那部分人来。我现在就想我们党提出提高执政能力，现在国家稳定是因为农民这块很稳定，有粮食吃，而政权都面临这么一个艰难的局面，怎么来进一步巩固人们的利益，提高党的执政能力，我觉得这个问题要面对。

基于这个情况，我觉得将来的土地政策我提出两点政策供专家参考。

一个是在土地严格管理方面不反对，但是我觉得在土地管理上应该东部和西部有所区别，不能搞一刀切，我觉得这个国家政策历来就是，而且现在出现的问题是，南方得病，西部吃药，头上得病，脚上吃药，南方发现了问题，一个政策我们西部变得受害了。我觉得政策应该有所区别，不能一刀切。所以我们土地解冻以后对西部应该把政策门槛放低一点，门应该开大一点，要不然西部只能越来越穷，不要和东部距离缩小，你连现在保持这个距离都不行，它发展速度很快，你跑都撵不上它，这样造成的局面是，项目过不来，企业过不来，那我是种粮的就永远是种粮的。

第二点，我觉得上面在定政策的时候要充分考虑到西部经济欠发达地区的实际困难。我们在基层我们觉得好象，刚才的领导也说了，就是定政策的时候中央这一级定政策的时候是定中央这一级，这个问题造成的弊端对基层非常不利，特别是从眼前的财税政策，我们现在流传的顺口溜：“中央财政蒸蒸日上，省级财政喜气洋洋，市级财政勉勉强强，县级财政哭爹叫娘，乡镇财政立马就黄”。这个政策的根源是在定政策的时候没有向着西部地区，没有向着欠发达地区，包括现在出来的新的规定，以及一系列的配套政策都是上面拿的多，造成底下没有积极性了。现在看来有问题，比如增值税，我是管招商引资的，可以说很多地方可能财政拿钱，给你优惠政策把项目引进来，然后交了增值税，基本上是拿完了，中央拿了

75%，省级拿了25%，省级拿完了之后市、区级再分，而到我們才拿8%左右，那我們还有什么积极性？

所以我觉得在定政策的时候应该本着让利于基层，让利于经济欠发达的地方，这样才能造成均衡协调的发展，才能造成发达地方和不发达地方距离缩短，这样也有利于国家的稳定。要不然差别越来越大，对国家的稳定也很有利。

6. 08. 建议：

1. 是否应该国家根据区域的社会经济的定位（长安从农业到工业），在农用地保护上做一些适当的调整。99年以来，每年需要用地5000多亩（需求），每年实际用地1000多亩，累计用了7000多亩（报批的）。（？？分年度的土地使用数据，需求是多少，报批是多少，实际用地是多少。征地的补偿方式，安置费，土地费，附着物费，标准和实际，有没有其它的补偿方式，是否有其它的方式，留地安置？，整个用地的结构：工业，经营性，公益性用地。不同类型土地的供地方式，协议，招拍挂，行政划拨。经营行用地：现在采取什么样的方式。工业行用地，协议出让的成本，出让的价格，区里的政策。土地储备，多大规模，哪一年开始，土储的功能，运作，资金管理。集体建设用地的流转，规模，是存量和规模。）
2. 土地的审批程序，审批权的集中是应该的，但是程序很麻烦，首先是规划的调整，农用地要转用，要办理征用手续。从开始办手续到用地单位拿到土地，要过100多个人的手。是否应该给西安一些农用地转让的权利。
3. 资金的建议，区上的财力有限，土地的配套建设，预征，储备资金不可能从政府出。银行对土地储备开始比较热，后来银监会搞了风险提示，所以银行也比较谨慎。与土地配套的政策连续性不足。
4. 土地政策的可操作性和连续性不够，政策性的法规出台比较快，地方没法适应。
5. 切合实际的法律法规，公告政策，实际过程中，征地前没有与农民进行土地价格的调整。

12-18 上午 西安韦曲航天科技产业园

管委会主任竺海潮

竺：这个首先我代表韦曲航天科技产业开发区，对咱们国务院发表研究中心的各位领导和专家的到来，表示热烈的欢迎，正好我把这个韦曲航天科技产业开发区情况，再给各位领导专家汇报一下，西安韦曲航天科技产业开发区，它的前期的名字叫做西安高新区韦曲科技产业园，原来是西安市政府2001年的时候，在市长办公会前通过的，当时采取那种高新区一区多园制模式，整个的规划总面积是4.2平方公里，这4.2平方公里当时是依托着西安航天六院，这个航天六院主要是我们国家液体火箭的发动机的研发和制造的基地，所以说当时开发区依托这块做的，这个区域他建设过程就将近十年。原来我们这个多功能基地航天六院，它担任的是我们国家液体的火箭发动机研发制造，所以我们神州五号神州六号包括神州系列火箭发动机都是它做的，在我们国家航天的占据是非常重大的。那么它已经建成了是2.12平方公里，在我们这个4.2里头，一半这个以航天六院为主，还有206所就是做火箭的，主要是这两个，它占地的2.12平方公里，占我们开发面积的50.5%。那么截至到目前为止，就是这个开发区目前形成了以航天科技集团，军用研究所，西安电子工程研究所等为中心，航天的高科技产业聚集区。现在他这个区域已经形成了差不多两万人的规模。两个平方公里将近两万人。从我们这个建成区里头，项目用地和道路配套情况来看：项目用地情况、建成区项目用地总计是2805亩，就是现在已经建成区域的2.12平方公里；高压走廊用地是377亩，因为我们这里有三条高压线。他是原来整个省了一个高压，三条线110米宽，共377米高压走廊。这两项加起来刚好是3182亩，也就合2.12平方公里，就是已经建成区里的情况，那建成区里的道路都是2.12平方公里，建成的道路是8.28，也就是8公里，现在的建成区里头，他已经形成了这个管线齐全通讯、天然气、学校、医院、科研院所，他已经形成了一个自己比较配套完善的，形成两万人的规模，教育、医疗基本上都全。现在建成区的到2003

年底的时候，建成区里头航天科技的公司就是：航天、西安电子工程研究所这几家企业累计完成投资总额是31.8亿元。

在这两平方公里，盖厂房、盖住宅、盖学校。他这个2001年到2003年实现工业生产总值是31亿元，税收有一个东西，因为他很多是军体，有一些东西不在这里头，有一些民体是在这里头。那么从这个韦曲航天科技产业开发区建成了以后，从我们这里头，就是我们新建区这里头，有两个平方公里，这里头我们已经投入了大约1亿多了。

新区我们的两个平方公里，因为它两个平方公里已经建成了8公里，我们这里头就是累计投入1.3亿。

刘：就是基础设施？

竺：道路、绿化、美化，还有广告、灯杆，包括文化、设计。

刘：那个8多公里的投入是谁做的？

竺：那是他们。我们是在后，他们在前。

刘：这是分成两块，是吧！

竺：对、对！现在就是说建成区和新建区分成两块，但是就是从开发技术规划来说，4.2平方公里它是在一起的，它是分新区和老区就是建成区。建成区有一半，新建区有一半。那么我们在新区里头做了差不多迎“十一”工程配套工程。

刘：规划面积多大呢？

竺：这个面积就从城市规划，这是进入西安市的，第四次城市修编的，也是市规划局已经批过的规划，对于这个区域规划15平方公里，就是15.1，就是15个平方公里。那我们这个区域实际上就是到这个位置，就是4.2，就是建成区在这个县。

（对着地图说）我们的位置现在在这里。就是这个入口，叫做华北学院，从这个版图这个区域的距离，从这里到这里基本上是差不多5公里，这个距离就是3公里多不等，这里有的是4公里多，这里才2公里多一点，平均下来是3公里，就是三五十五，就是15平方公里。那么从这个版图上，我们这个距离就是：这是长安路，这是从钟楼南门下来的这条长安路，到我们这个距离就是7.3公里，就是7公里都一点，就是从距离看离城市是相当近的。那么这条路是雁塔南路，就是从火车站、大雁塔走和平门下来的，这条路到这里，然后我们从这里到大雁塔就是不到4公里，离完成高速1.2公里，就是这么个距离。那么从交通情况看，就是说这两条是西安市，将来是，原来就是主干道也是过去叫长安老城三条龙呀，这里算两条路：长安路、雁塔路，这是老城的几条路，轴形安排的，所以，从这个交通上来看这是比较方便的，而且我们这条路已经全部开通，这条路通过我们这个有一个这样绕下去以后和南二环就接通了。这里头还有一条西安到安康去的高速公路，现在正在建设中，紧接着我们采用将来规划的产业就是我们扩大的时候，现在我们集中扩的就是这个区域。

刘：你其他就的属于新区？

竺：啊！但是我们从国家基本规划来说，4.2平方公里都是在这个范围里头，然后这里、这里都是属于它城市规划了中心，当然说我们如果把这做完，下步研究院就给我们扩大。

蒋：现在的新区在什么位置？

竺：现在这个新区基本上在这个县，这个底下就是城市规划问题了。现在是这样，这里现在都是农田空地，这边也是。那么现在就说我们现在这个范围里头，就是说既符合城市的建设情况。也符合城市土地居住情况，因为这里头就是经过农田一般农田占地指标。

蒋：现在是什么状况？

竺：都是街道。

蒋：将来是不是在你们规划区内？

竺：这都没有，我们是在这条路，就是长安路要过来300多米以后。

蒋：老城区这边还是在县城里对吧？

竺：唉！对！

现在就是作为西安市规划局给国家这个报整个西安市城市规划，这块都已经在规划里头。其实，西安市城里的现在人口居住面积不大，城里1平方公里不超过5万人，这个密度就太大了。我们这里离城里距比较近，所以说作为一个开发区来说，它既担负着产业发展的任务。15平方公里从我们现在这个人口可以看出来，一个平方公里说不超过1万人，将来这个区域里就接近15万人，担负着城市骨架拉大这么一个作用，所以我们这里经过策划以后，就是请工作室给我们做了策划，虽然是2001年批的，但是前几年因为它的整个还是比

较缓慢的，我是从去年高新区过来的，一块协助长期来做这个问题，去年6月份。那么我们过来一重新把这个策划调整了一下，请策划作了一下，然后我们就进京调研，也请了一些专家，专家来了以后，他认为就是把把这个定位，定位于我们这将来是以趋势经济为主导，航天科技产业为支柱，然后都市工业为特色，然后要集居住、商贸、研发、办公为一体的一个城市，经济仅仅是作为一个园区，所以说我们在这个基础上，又海外规划，规划大师，做过台湾青松园的上海那些项目，重新做了一些把区域进行了重新调整，目前现在整个规划是这么个现状。这个是我们就是正式批了一个4.2平方公里的一个规划，其中将来4.2平方公里的其中的一部分。那么我们现在引进项目方面，也做了大量的工作。

刘：你们那个基础投入，资金1.3个亿的投资情况介绍一下？

竺：这个1.3个亿呀！实际上，就是我们建设开始的一个驱动开始的时候一部分，开始是1000万左右，就是启动的时候。

刘：这是哪一年？

竺：这是从2001年。园区呀、办公呀、然后就是进行大量的招标呀，道路建设，道路建设。对于园区的话，有企业自己垫钱。

刘：你其他的资金从哪来呢？

竺：其他的我们就是通过我们借的。从投资企业。

刘：没有向银行去借这个钱吗？

竺：银行现在没有办法去借。因为，你现在一个是没有土地作为抵押，第二个就是没有固定资产的这种抵押。

刘：你土地不是两平方公里吗？

竺：两平方公里没有回来，没有到我手里。它虽然符合两个规划，就是说符合城市规划，也符合土地规划，就是国土资源厅已经批了我们法律占用地指标，但是到了我今年4月份，4月份土地就冻结了，也批不下来，这个资金这一块就断了，就没有资金的来源。

刘：你这里有多少地可以拿出来拍卖的，现在，就是说我们报上去的有多少？两平方公里是怎么用地结构呢？

竺：两平方公里就是说3000亩地呀，从大数上讲的话就是有850亩可以拿出来。可以是住宅、商店、办公。其他的作为产业。下来就是道路这个能占到600多亩，道路呀、房地产呀，然后我们这有个表。

刘：产业用地现在供出去了没有？

竺：产业用地是这样子的，就是从规划上来讲的话，就是说我们符合这个城市规划了，也符地规划了，去规划区来说，他可以来定点，他符合国家这个城市规划，我可以给你规划定点，你这个产业继续规划我可以给你，你给我50亩、100亩来选址，像我们项目来说，这个十几个项目，1000零，1000亩多一点，这块项目都已经预先落实下去了。

刘：那应该是怎么个情况呢？那些企业跟你现在打交道到什么程度了呢？

竺：企业就是这样的。1019亩，这样14个项目，14个项目，从各个进展的情况这个不完全一样，有的做得比较快，要立项做报告，然后到规划局里选址，然后再定点，对吧！按照几个程序，有的是做到了完全选址定点，有的是正在选址，有的是个别的还是在选址。

刘：企业怎么付费给你呢？签完合同：（不清楚）切断合同就开始，××进展×××。

竺：签合同以后先给个10%左右。好象定金一样，我要了，这块我要了，规划选址了，要不然农民就不让你签协议。

刘：3000多亩地你现在这个地和农民打交道到什么程度了？

竺：农民就是我们现在像产业这块地，就是一般农田。3000多亩地就是一般农田吧！从这个国土资源部门同意我们1800亩，再加上原来的250多亩建设用地指标，下来就是2000亩多一点，一共是2050亩左右。这块是已经是同意我们做了。

刘：1800亩是有指标的？

竺：是建设用地。加上原来老的250亩。还加上250亩原先的存量，这样就是2050亩。这些就是我们全权可用的就是2050亩。老百姓就这块我们有1700多亩，签的协议，

叶剑平：签的什么协议呢？

竺：就是用地协议。

刘：这1800亩，已经都，怎么说，就是说，已经跟农民已经划清关系了没有？他现在还在用吗？人家还在用吧！

竺：我要跟农民谈完，签完，然后有了手续了，再走到国土资源，他们再批回来。

刘：老百姓就是说一旦已经知道了这样这一块是建设用地了，你们现在给人家付什么钱呢？

竺：现在给这一块农民付50%。

蒋：这是给哪里付的50%。

竺：给农民的。

刘：50%产业用地现在是按什么标准？

竺：这个四项费用下来是……

刘：你先别讲这个，这个协议上，这协议里面你是要一亩地应该付他多少？

竺：这一块就是按这个，因为这一块地他比较偏远，目前给他是按4.5，净地价格。

刘：净地价格？！

竺：对！四万五一亩。

刘：这是算在50%里面？

竺：对！

刘：你们现在付多少钱？

竺：就是1100万。

刘：1100多万这是一笔，然后另外就是经营性用地这一块有多少呢？

竺：经营性那一块呢，现在有一个，现在这一块有一个258亩。

刘：先给他付10%是吧。你是不是这么一个程序呀？先去给他去坐下来喝酒谈，对吧！跟他说定下来了，这一块我们要征地了，然后先付给他10%，签个协议，拿这个协议再去国土，去规划去办手续，对吧！手续办回来，是不是这么一个手续呀！

竺：现在是这样的，谈完以后，农民同意，他们可以给国土资源报。

作为我们来说，将来我们来做就是包括管理费，把这开发了以后做到7万多，到了7万多、8万，然后就是说国家税费500多，然后我再做具体设施配套，配套23万到25万，然后在拆迁，按30万这个成本。你看现在是3000亩，如果说我把它全部拿回来，全部把它配套做完，全部做完。如果按这个标准来做。

刘：拆迁。这一共是多少？

竺：一共是901，就是按3000亩，我不管电线底下的道路，但是我出让的时候，如果作为你这个综合用地这一块，只能是按净地来卖，净地的话如果是80多亩，现在看来只能是600多亩，实际净地只能有个600多亩，就按这600多亩，就按这个比较好的，我们目前这块情况算，就说到能卖到60万，比方说3亿多，然后有不到2000亩的这种产业用地，卖个12万左右、10万多这个平均价，也就是2亿多，这两项加起来也就是5亿不到6亿，就说如果按现在这种比例的话，做完了以后。将近3亿的缺口。就是说按这种做法做的话，所以现在这种配比，就是说我现在的压力非常大。就是按目前这种比例的搭配的话，是经营不下来的。

刘：那你怎么办呢？

竺：我现在只有两种办法，一个就是说，我现在不拆迁，因为一拆迁的话，一户就得几十万，十五万、二十万。这样我就一亩先拉开了5万。

刘：就是说主要保证7、8万来说。

竺：就是说我现在没能力拆的话就是说先把他放那，等我有这个能力了。高新区也是这样，高新区当年是1亿可以拆，现在是4个亿、5个亿就拆不下来了？！第二个就是在基础设施配套，这一块在水电气通讯这一块，尽可能的由相关的这些公司他们来做，我顶多给他做一些补贴。

刘：怎么讲？

竺：你想，现在最好的就是电讯，电讯因为它现在有竞争，就是中国电信、铁通等等，他们来和我们谈的时候，比较好谈，我可以一分钱不贴，全部由你们来做，将来做好了以后，你们企业来直接收费。对吧！所以说我在电信上我可以基本上一分钱我贴。

刘：我们还可以买到垄断权。是吧！

竺：是！而且他们之间还有竞争，因为它本身现在电信在竞争。但是水、电和气的垄断，这我没有办法让他们产生竞争，就是说你我们谈的好的话，就说大部分我来做，你得给我些补贴比方说，如果天然气和水这一块要我3000万，我投了3000万，你给我20%还是30%这

块你出。这样可以把投资成本压下来，否则的话我这块我如果贷了3个亿的债，我到哪还去！所以我们想，如果这块做完了以后，再朝东朝南发展的时候，把综合性比例放大一点，昨天我说的那个比例，不过产业比例和综合比例差距要大一点。

刘：你现在这个比例是多少呀？

竺：现在的话等于是，就是从毛地来讲，就是800这两项。比较好的就是能到，起码要到1600左右，也有要到1200或者再高一点，这个量因为你要做得比较好得话设施配套，相对投入还是要大。因为从我们现在，你看这个按一亩10万元的基础设施，一个平方公里大概是1亿元左右，这在我们这里就算是中等稍微偏上了，1.5亿，据我们了解，就是像苏州工业园的在5亿以上，一个平方公里在5亿到7亿之间，我们这儿就是1.5亿，我们作为一个西部地区的一个中等水平一个建设，和苏州那个城区没法比，根本没法比，人家5亿到7亿。

蒋：你现在是按这个价格收，企业对用地有什么要求呀？

竺：他是这样子，人家比较大的项目，就是要求当然那价格越低越好啦！从现在看来，那要是五百强来说，英特尔一分钱不给。好的项目，从我们这来看，平均价目前的情况是10万15万之间。

现在就我们暂时吧！我现在目前就是12、3万呀，13、4万呀，再朝上走，但是因为我们毕竟和高新区相比，是没有竞争优势的。所以从我向现在项目来看，我感觉我们的项目现在还算可以的。这是我们的项目表，项目表里，从航天六院这些项目他要投的是2亿6，他将来的感觉长远点他可能超过7亿。

我们这个省长曾经请苏州市委书记过来，他当时到高新调研的时候，高新给他报了当时高新区一期二期的地是二十多万，他都有点想不通，他说你们西安怎么能把产业这一块能弄到这个价，他当时觉得很奇怪的。

就是目前这状况，我是经营不下去，但是如果说索性我们先不拆迁，一个不拆迁，一个就是把综合配套这一块由公司来做我稍微补贴一点，这样的话好些。

蒋：尽量不拆迁也是，也是一个短期的办法。

竺：但是有些已经到了道路上了，和有效的区域里头你可以零星的拆一部分，大块的那个暂时拿不动的，最好先放放，等下一步我们再扩。我们是这样的，住宅你要拆开要重新安置，要做的比较规范那种，做很多新村，高新区那样的做法，2层3层那种小楼，那就是按国家标准至少是120平方，最低标准就是120，农民现在实际上给他拆掉那块，也有140、150、160、170，挺好，我们尽量把农民安置好。

蒋：你们也要对农民的意见也要考虑到！

竺：我现在只能拆我必须拆那一块，那大部分就先放在那，因为我现在也不涉及到那一块。

刘：你跟农民打交道是谁去打交道呀？

竺：由我们这个管土地的，这个我的一个主任冯主任，下来有街道办事处，还有这个国土局，得我们三方，在以街道办事处和国土局为主，我们协助。

刘：你们的忍耐的跟着他们呀。

竺：啊，是！给农民做事，我们就是说50万吧，村子里还得修条路，好20万我给你修条路，对吧！那么通往学校的这条路还不行标准不够，我在把这个路给你修好，我们其实扶贫，你看不该付的，我也付了，我为了盘地。

像这块区原来没有开发的这个路没有开通，这叫北园。以前有块地，就是这个地方是它原来比较背，原来农民有两万块钱耕地呀。如果说你现在跟他签一个协议呀他还不一定完全接受认你。他还得来跟你扯，他给你6万，你也得跟给我6万，他给你8万，你也得给我8万。

周飞舟：咱们这个，从今年年初到现在，咱们园区我还是没有搞清楚这个咱们跟区里的单位的关系，就是咱们跟街道办事处几个。

竺：从这个行政这种来说，大家都清楚了。

周：那从财政上来说呢？

竺：从财政上来说的话，我们现在在区和社里，财政就是我们这个园区里要设立一个财政所。将来就是园区里的财政收入先告财政、财政所，包括将来要设立地税的分局，现在有派出所、有财政所，将来这个税收收完以后呢，按和区里来定这个比例，稍微留一点用我们

就继续发展，就是从地税方面，国税的长远角度。

周：咱们现在体制上什么样的呢？咱们区里是怎么分配的，税是怎么来分的？

竺：税-现在还没有讲定，由于目前都没有……

周：等于现在还没有任何税收收入呢？！

竺：因为他原来是个老区的企业，因为我们过来以后实际上是很新的，目前还没有收入呢。现在就是土地，如果以后有综合用地这一块，就是房地产这块的开发。

周：你预期的收入就是这两块，

竺：一个是土地的，土地的出让和拍卖的。土地出让金和拍卖的。再有就是城市规划的。城市规划的。然后税收到底怎么分，还没谈？

蒋：我再问问你呀！你现在3000亩当中这个地呀，其中850亩是综合用地是吧，2000亩是产业用地，你有一个道路是650亩，65亩？650亩？行下来，你这个650亩从哪来的？不在这个里头？

竺：应该在这个里头。

蒋：应该多出来很多，2850亩加上650亩就是3000多，这是怎么算是的？

竺：它是……，它是……，它应该是含在，整个含在这个，3000就是个总的，总的数字但是。

蒋：如果你真的是800亩产业用地，2000亩产业用地，800亩综合用地的话，包括道路的话那里面还有一个150亩地，这个地有没有一个具体的规划。

竺：这个结构都在这个里头。刚才说的3000亩是一个大数，到时候我就说，好比说综合用地800多的话，如果说他把这个高度减到实际高度，可以说2000多的产业用地，实际上我充其量可能就1000、2000多一点，也就大致意思如果划也就是，3000亩划成产业用地也可以综合用地也可以这么来划，其实这里面都含着道路呀、绿地呀、小房主呀这个都在里头。

蒋：然后国土经营的指标的用地是2050亩还是2500亩？

竺：应该是2050亩。

蒋：其中1800亩是？

竺：1800亩是批着手续的，250亩左右是原来老的。

蒋：另外我先问问您，现在整个财政的资金的来源是这样子的，区财政公安局对吧，这个有6个施工单位在建资，大概有8000万、9000万、1.3个亿，还有一个部门是企业借贷？

竺：可以这样子的。

蒋：这大概有多少个企业？

竺：现在有将近4000。

蒋：那么就是说如果你现在综合用地能够拍到多少？

竺：从目前这个区域看，能在五、六十万。

蒋：850亩工业用地实际上也就能拍卖600多亩，将来你可能获得收益就是3亿多。然后再把产业那一块再弄一下，我给你算一下，那么产业这块15万吧！10到15万一亩，那么你大概是2000亩左右。

蒋：还没有含道路你将来收益是2个亿左右。

竺：2个亿多一点。

蒋：再加起来，6个亿了。你就是说，你将来整个拆迁呀，加上成本算起来就是9个亿了。这个税收问题你怎么分配？

竺：肯定要给我留一部分，否则我维持的，这个城市的维护，就是市财政或者区财政一样，你不给他留一定的基金的维护，这个园区开支很大，光电费现在一年就接近20万，光电费，这路灯得开着，老百姓得走路，而且得保洁得绿化、维持。我们自己先成立巡查队，24小时得巡逻，这个区域里的垃圾，你要不管的话垃圾就更给堆满了，因为你这个新区的路修好了，但是你这不能没有人管不行，也不安全。

国家实行土地严控的负面效应。这一政策对欠发达地区的经济发展起到制约作用。近五年开始感到

土地紧张的，98年以前就没有那么紧张。原来通过审批项目控制用地，现在不是这样的了。每年国家给咸阳几千亩建设用地指标，13个县区的指标极少。一些果品厂有意到我们这儿来投资，但没有地。南边害病，西边吃药。国务院不但没有给西部倾斜，反而将西部的资源掠夺走了。煤炭天然气，三峡建设的经费。西部发展不起来与国家的政策有关，西部占全国的土地的70%。煤炭，天然气几乎没有给地方分成。矿产资源补偿费，全部收到省上，地方开采矿产资源的时候对矿产资源的产地没有什么利。不办采矿手续是违法的，但是办手续的话要向国家交钱。

咸阳地处关中腹地，区位优势、地域优势、交通优势、产业基础优势、科技优势十分明显，城镇化水平在陕西居前列，约34%。

07. 咸阳城建局的职能是管理城区的道路建设，绿化，路灯，但是不管各县的。各县的城建归规划局。98年到现在城建局投入的城市建设资金一共5个多亿，一年还不到一个亿。征地和拆迁7.9亿，其中征地费用是2.7个亿。新征土地1200多亩，其中有500多亩为租地，从农民手里把地租过来。这实际上是违法的，因为集体建设用地不允许搞这个建设的。当地群众的地征地价格远远高于公益设施的征地价格，公益建设用地可能是5.4万，但是征地价格可能是9.4万。所以群众不愿意把地以低价给建设部门，而会给企业。群众认为征地价格太低，不给你，我只租给你，租给你每年给我交租金。这个量不大，只有500多亩。这实际上就是持价待沽。这种情况会越来越多，市政设施建设超前，这样的话政府也不用一次拿出高额的征地费用。租地的价格，一般来说是每亩每年1000元。对于农民来说地的所有权没有变更，这算未批先建，根据土地法者属于地方政府违规操作。

基础设施建设都是道路建设。钱基本上都是财政来的80%。财政每年到位6000多万，差额都是开发银行的贷款。土地出让金已经包含在这6000多万里面。我们40%靠施工企业拖欠，靠企业垫支。从去年开始银行才给市政基础设施投入贷款。政府欠款最多，现在看来工程款只能有50%到账。咸阳市是个吃饭财政，财政几乎不可能给基础设施投钱，实际的建设靠欠和贷。城建局欠施工单位有2.7亿。城建局应该叫做市政局，城投公司刚才成立，城头公司主要是融资，10亿开行贷款都是城投贷款，贷款回来交给财政。造成这种情况的原因就是没钱还要搞城市化。

08.

从98年开始明显加快，搞城市基础设施建设，然后房地产项目这个马上就活跃起来了，基本上是98年开始起步，这个是发展比较快的一年，就是我们团结路、人民路的起步，世纪大道的改造。从这个改造项目上开始，这是整个规划的概念。

09. 咸阳城投公司。2000年3月，成立城投公司，主要是为了人民路拓宽改造，当时从开行贷款9400万，为这笔贷款成立的公司。01年从工行贷款1.1亿，这个投在世纪大道的项目，宽度80米，总投资2.2亿。到03年，国家开发银行给市政府授信10个亿，今年还了1个亿，还有9个亿，这9个亿投资了16个项目，有道路，桥梁，综合治理，城市供热，还有储备中心征地这一块，公路局用一块。开始的时候是两个牌子，一套人马。现在把这个分离出来。10月份正好对城投公司的职能定位。

现在的主要职能是负责城市基础设施投、融资的基础平台。职能有几项，我分别说一下，第一个就是负责城市基础设施的资金筹措、管理与负责相关债务；第二个是负责城市基础设施项目的开发、建设管理和运营；第三个是政府授权范围内国有存量资产的盘活、保值和增值；第四个就是参与政府的城建投资项目的策划包装，对外招商；第五个是负责资金使用的监控。目前主要是拨款，项目我们自己没有去做。我们就是管这个钱，把这个钱从银行弄过来，然后我们要把它发出去，都是从我们开发公司走，9个亿都是从我们开发公司这里走，那我们怎么把这个钱给出去呢？比如说给城建，怎么给出去呢？这个一般是按项目给，它会有一个审批程序，这个款拨到城投公司上以后呢，然后先是把各个项目单子报上

去。报到城投公司。我们这个审批是这样的，报到城投公司以后，然后城投公司经过复审以后，还要报到财政局。财政局完了，政府还要审批，审批以后还可以报。现在报到我这来，一个是城建局，土地储备中心。开发银行是这样的，就是这个担保是土地储备中心担保，土地储备中心用2300亩地。这2300亩现在是农民的，但在规划上是一个经营性用地。它实际上是办了一个质押手续。质押主要是通过财政局的担保函。财政提供这个还款承诺。我们现在每年都在付息。利息不高，但盘子太大。还要提供一个财政厅的担保函，开一个帐户，储备中心的质押协议。我们目前公司才7人，6个人是房地产公司的，一个人是从外单位调过来的。注册了一亿一千五百万，注册资金还是拿一块地来注册的。地是政府的划的一块地，地还在农民手里。那块地有700亩，评估了1.1个亿，贷款期限前两个是十年。这块地涉及1000来户。这9400万和1.1个亿已经用完了，这9个亿现在正在放款一个计划。这个9个亿预算一直到明年年底，已经放贷6.48个亿。拨出去4.7个亿。手上还有不少。利息是2000多万。

10. 咸阳秦都的区位历史就不用介绍了。现在秦都6乡6个街道办，148个行政村，城市48个社区，地域面积282平方公里，土地面积251平方公里，总人口45.87万，03年生产总值75.95亿，增长15.3%，地方财政收入13亿。同期增长15.1%。03年新的财政体制，除了省上国家的，市里在秦都辖区按照一个比例分成，65%是市上的，35%区上的。增值税就是25%的65%是市上的，35%是区的，营业税都是地方的，所以65%是市上的，35%是区上的，这就打破了过去按照行政管企业，中央的企业，省的企业，市的企业，区的企业。今年都是全省都实行了这个方法，去年是咸阳市对秦渭两个区实行了这个方法。城镇人均可支配收入7602元，增长11.3%，农民人均纯收入2714元，净增158元。99年左右提出出门招商的战略。这个在陕西提的较早，出台了一些优惠政策。这个是一个阶段一个阶段的，不断的调整。这些政策措施推动了经济的发展。招商引资有一个专门的机构，招商引资服务公司，招商局负责招商引资。每年的重点项目建设，大项目建设作为一项重要的工作，把财政收入作为一个重要的考核。在城市管理方面把环境卫生作为一个方面，今年又把国有企业建设加快，新区拆迁作为一个方面。

秦都区的不多，但是辖区里面企业很多，基本是省上的辖区企业。秦都辖区内省级企业许多都是纺织电子等，城区工业主要在秦都。纺织、配件。私营和老的企业都在一起，一五二五阶段就是这个秦都，纺织、印染都在我们这里，现在都是比较效益不好。80年代时候，彩虹等电子企业开始出来，三线企业转移来得，这就是电子企业又开始起来，当时彩虹，904，包括渭城那边的795，形成了一个电子工业集中度比较高，相对成为了一片。现在看咸阳的纺织工业的集中度在全市能占到54%左右，电子这块集中度占71%。在西部这些地级城市里面，在西北电子这块是最高的。第三个方面就是，90年代兴起来的制药企业，这是非公的一块，这是非公这块的主体，最早就是505，开了一个中国保健品项目的头，后来开了一批保健品企业，这样一来，很多企业进到这些企业。这些企业本地人多。现在就是辖区30户左右大小制药企业。经过国家批准的是18-20户。集中度在地级城市中还是很高的，除了东北，在西北算是最好的了。比较好的企业一个厂一个品种一年就是7-8个亿，一年产值10亿。前年有一家，有政策性减让的企业，03年时候缴纳税收6300万。老体制下，它是区级企业，国家拿走剩下的有1600万左右，现在被拿光了，现在很少了。所以非公经济发展方面，秦都的意识比较早，发展的比较快一些。现在拿纺织来讲，民营企业发展很快，在城区不明显，主要在县上体现明显。为什么会发展比较快呢，这些人以前都是搞棉花经营的，对棉花产区比较熟悉，他们对纺织业也很熟悉，两头都知道。区里面成本高一点，所以现在集中在县上，在乾县。以前都是省的企业，我们没什么责任，现在政府责任比较大，要稳定么，低保和再就业方面，低保都覆盖了，只要是城区居民，他的生活困难，我们有标准，都覆盖了。再一个就是下岗的人再就业，除了本企业以外，地方政府也想办法，比如开发就业岗位，组织培训，包括把人组织起来搞异地输入，再就业。都是咸阳市民，现在都是老有所安。以前都还是行政划分，现在只要是秦都辖区都放到秦都来管。另外现在企业是属地管理，每一个个体户都给国家奉献，每个企业都给国家奉献。

纺织行业一个是耗能比较大，主要是电，电的成本，电力设施的投入，这是一个问题。电的成本决定他的利润空间大小，这是很重要的。另一个是劳动密集行业。城市和线上都是打工，城市的劳动力水平比县里高。区里面纺织工人800-900，县里面只有三四百元。另外

他的生活成本也低，差异也比较大。另外一个城市管理和县里管理规范性不一样。再一个地区政策差异也比较大，地的差价也比较大。所以原始积累阶段在比较偏远的地方，这是一个过程。

目前这些企业发展还是比较好。现在国有的不好，除了西北二棉，其他都不行，一毛二毛都不行，垮的一塌糊涂，都光了。许多纺织企业都已经搞不起来了。

招商引资情况，区上有这个冲动和意识比较早，最早96-97年就提出了招商引资的想法，刘市长做书记的时候就看出来，相对其他地区比较早。国有企业没有可能，经济要发展哪里来？就提出了把招商引资作为硬任务。前几年其他区都没有开始，我们已经搞了，开始分指标了。我们出门招商。另外把乡镇企业的心思用在招商上，再一个就是招商引资的奖励，一系列做法相对于其他地区要早。实践证明也只有这个路，对区的经济发展有作用。民营经济这块发展不起来，所以只能招商引资。国有企业这块在萎缩，这里二元经济很明显。这几年在这方面应该说年年都有进展。金星啤酒，兰马啤酒，国美，苏宁都过来了，深圳的人人多也过来了，应该说在超市连锁这方面和西安同步化。再一个就是包括前几年搞的西北软件园。这是这方面，包括城市建设开发这方面，前些年都是包工队，乡镇建设公司演变成建设开发公司，现在外地的也进来了，本地和外地的开发公司都进入，四川，西安的等一批开发公司都进来了，他们搞建筑、房地产和商业设施等，在这一方面已经做到了和西安一体化了，成为了西安公司的延伸。

工业企业方面，项目比较多，比较好的有两个点，一个是渭彬镇有个小型企业集散地，年年都有企业进，这个是归秦都区管，在渭彬镇的辖区有2000多亩地的规模，相对的集中，3-5000万的中小企业都在那里。这些用地大部分用的是集体土地的流转。另一个点就是清华科技园。搞了个孵化基地，900多亩地，这个办了出让，国有土地了。清华科技园一方面做园区，他规划，另一方面，他也引进一些成长性比较好的企业，再进行投入，比如原来地三菱汽车等。总体清华科技园自己运作，他征了900亩地，总体规划他去运作，光运作土地不够的，所以要资本介入。这是02年征地，进项目是今年的事情。

招商引资方面现在企业总量还是比较多，从2000至今，累计招商引资926个企业，147亿。招商引资概念是一个放大的概念，过去是说外资，作为一个地级市这是很难地，现在就是省外，市外，区外，主要地还是西安这些发达地区地企业，境外的比较少。

今年以来，一部分搞能源的企业过来了，钢铁的这些过来了。去年过来一个40万吨的，也不算太小。另外一个从环保要求比较严的企业有这个意向，再一个就是咸阳市区许多纺织企业包括服装企业也有这个意向。资源性的也有这些向西部转移的意向。应该说咸阳这个有一点优势地，我们这里的电还是有点过剩。

11. 咸阳城市建设。

城市建设 1.4 亿（03 年）

1. 财政投入 6000 万

● 预算内

城市维护建设税 2000 万。（本级共收 7000 万，2500 万人头费，2500 万城市维护费）

● 预算外

城市建设配套费，2000 万

● 基金预算

土地有偿使用费 3301 万

2. 城投的贷款 8000 万（03）3 亿（04 年）

● 管城市建设的主要部门

规划局（负责规划）

城建局（市政道路）

公路局（市政道路，城建局没有时间做的项目）

水利局（水利设施）

城投在开发行的贷款，是政府信用贷款，财政还钱。一共9个亿，15年，年利息是5.76。

当时计划三年用完9亿。03年用了

8000 万，04 年用了 3 亿。还剩 5.2 亿。前五年利息从本金里扣除。

建设局。我们是智能不全的局，一个我们建设局辖区道路建设是市上建设局管，我们区上不管，再一个就是辖区城市规划的规划我们也不管，这个也是市上管。管啥那，我们秦都区是六镇三办的土地，我们是管两个镇的部分建设用地，两个镇部分，就是国道省道两旁 200 米以内都是市里管，咱只管村镇的规划建设，前几年我们搞村镇规划，每个村镇都要服从这个规划，我们管这个，其余的不管。这个情况很复杂，你看这个征地要国土部门批，很复杂，执行不到位。这是第一个问题，基本情况。

第二个就是建设局建设用地供应方式，两块，一个是房地产供地，2002 年开始是招拍挂的方式，开发商通过招拍挂的形式获得土地以后，一些程序我们管，但是大的项目市上管，只有区立项的才我们管。现在秦都区一年的盖房的房地产公司是 15 家左右。现在拍卖价最低是 40 多万，一共拍卖多少地这个在市上，国土。咱们区上有一个开发公司，土地使用权拿到以后我们来办手续。我们管建立的规范和安全。规划这个在市上统一管理。

再就是土地流转方式的管理，企业和村上的租用协议签订以后，有一个立项和可行分析报告由我们来办，定点手续，应该是先办定点再办建设流转手续，我们现在是先办流转再办定点。这个情况还不一样。再这个是未批先建的，这个情况很复杂，规划区内的未批先建的项目应该在市上管，权在规划局，我们协助，咱没执法权。规划区以外我们区上管，这个比较少，规划区内的这块就是市上管。就是这个样子。规划这个事情，两个区都没有规划权。但是西安市他们级别高，他们区上都有规划分局，可以批。按照目前咸阳市的规划 42 平方公里，都纳入市里总体规划，但是目前规划应该市上管，市上管不过来，但是区上没有执法权，所以区上违法乱建情况比较多。我们也在提出能不能把这个权适当的给我们放一些。我们去年给市政府打了报告，今年也打了报告，没有解决，这是两个政府的利益问题。规划这块就是这个事情。大概这个情况。乡镇这块就是如果有一个项目要用地，我们开始定点，可行性报告，立项，定点以后办手续，这个是市规划区以外的，这两个面积比较大，撤乡并镇以后有 10 来万亩土地。规划，选址，这个都是我们管。农民建房这个我们管不住的。我们对上面有市城乡规划局，市城建局，市房地局都是我们的上级，区上没有房地局，没有规划局。房地局管供房，房产证。

公路局是委托制，是市上委托管的，城建项目一般不管。这三个项目原来是城建局的，现在城建局干不过来委托公路局代管这三个比较大的工程。现在条块结合，人事归地方，管理在上级。由省公路局直接管理。公路补偿标准，6000 千元。征地标准是政府定

财政欠工程款三个多亿。

1. 阳光大道及泮河桥工程

总造价 13049 万。

其中：开发银行贷款 11754 万，已经实施。

财政拨款 1295 万。

已经使用，3000 万。

2. 上林南路（没有开始）及西宝高速东桥工程（）

4500，正在招标，

3. 钓台路及西宝高速西桥工程

1500，已经招标，还没有实施。

II. 长安区从 99 年以来规划的变动过程。

84 年的时候有一个，90，93 年修过，03 年市政府又通过了最新的修订。

03 年的规划，按长安区的城区规划，原来的建成区 93 年 26.4 多 skm，03 的建成区 74skm，控制区 134skm。（计委）城市人口 00 年 10 万人，目前，30 万人（主要是学校多）。新规划计划到 2020 年城市人口要扩大到 64.7 万人。

正在编建制镇的规划，现在正在编制下面的建制镇的编制。从规划和土地管理这块来讲，建设规划的修编，和土地利用规划的修编是两回事。土地利用规划是下指标，城市规划是按发展的实际情况来编的。74skm 范围内有很多是基本农田。

大宗用地（高校用地），用地单位的地分几次才能拿到。

长安与西安的区间干道密度严重不足，也要用地来推进基础设施建设。秦岭北麓要列入保护范围。20 度范围内的居民要迁出（规模）。真正实施的话也要在山外占地。从法律角度讲，

申报时间较长。这几年的建设用地有多少要报到国务院，有多少要报到省里。未批先建的情况有多少比例？办审批手续最长的是两年。当时报的时候就可以协议出让，但是现在就不能协议出让了，矛盾很大。城建和城投在建设局管理，规划不参与投资，作规划和报批。（？？84年以来的规划）

建设局

管市场的准入，创造市场平台，所有项目来长安要招标，建设质量，以及验收。

长安建成区 29skm，城区分了：一城（老城区 26.4）和外延 3.6skm），三心（科技产业园，郭杜产业园，大学园建成 5-6skm）。

基础设施投资，区委托建设局投资主要是一城，一城 01，1900，3950，7860 万，共计 1.4 亿。

资金来源，城建配套费全部用于基础设施建设（三年政府没有投钱，04 土地运作，投入 1000 万）；

1. 加大城市配套费征收力度。这三年收到 5000 万（含其它税费）。
2. 取得上级的支持，市财政只管市区内的投入，过去的投入都比较少，02 年开始得到 190-200 万，05 年要给贷款指标。目前就是多要钱。
3. 与金融部门合作，贷款，3 年贷了 1500 万，建设部门（老集体，老国有）的资产进行抵押。
4. 拖欠企业的钱，按年度按计划还款，累计欠款 03 年底欠 2000 万。
5. 采取招商引资，政府不再投入。收回成本后分利 28%。天然气，污水处理厂。寅吃卯粮（让企业来垫支来搞公共项目，这条路费用以后就减少配套费这种项目不太多。）。
6. 把一些路段，和广告采取冠名的方法拿钱 50 万，又借了企业 150 万。

过程：思想转变，以前是政府垄断投入，政府负担越来越重，而且不能完全满足市民的需求。过去政府投资都是无偿，现在也有一些。以前是有多少钱，花多少。

城市基础设施建设与土地带来的资金有很大的关系。建议能够对土地政策。今年配套费收了 1000 万，按照建筑面积收费，具体标准，核心区 50msm，房地产 120msm 规定，但是实际执行过程中与其它土地差不多。

城市建设需要资金，整个城市建设的资金总额。

计委经济指标

长安是近郊区，2'3 产业的比重由 00 年 71.9%，提高到 80.9%。城市化率，00 年 20%到 04 年 30%，人口从 10wan 一 30 万，可支配收入 4300—6100 元。经济总量，2010 年，GDP 达到 120 亿（现在 53 亿），投资从 37 亿，增加到 120 亿。城市化率力争达到 40%。

04 年

GDP53 亿。财政收入 3 亿。

招商局：

飞机很多，没有机场，落不下来。空中飞机很多，没有机场降落。区位优势，历史悠久，国家佛教的首都在长安。一带九园，2001 年下半年开始搞，实践证明对长安的招商很有利。招商首先考虑规划，土地利用规划，环保，和资源的问题。03 年前的供地情况，各乡镇和村有可能自主招商，搞土地。土地出让金不向市级缴纳。

1993 年 2000 年以前。每年准入的项目有 40 个左右。2000—2003 年，长安高速发展，来的很多，政府认为可以落户的每年有 100 个左右。实际落下来的有 200 个，办下来手续的和正在办手续的？。

2003 年到今年，和前几年相比，政府通过可以落户的，占前几年每年批准的 2 成，上了 8 个项目。这些项目我们认为可以，但是规划等其它部门可能卡住。

土地利用规划与城市发展规划相当不匹配。行政效率高一些就会好很多，区以内效率高。好的项目也落不下来。

12. 长安具体的项目工程。这个具体可能比较，从 2001-2003,我们做了十多条路，2001 年从北站，一个是铁路，道路，道路只有我们搞，其它部门不管。投资总量的应该在 60-70%。

这路都是政府的事情，而且是建设局的，这里面还有些路，哪家子建阿，但是很少么。另外一个就是与道路相配套的其它的公用的，比如路的绿化。下来一个是政府公益类的，广场，我们先后修了长安广场，文化广场，还有政府门前这个政府广场，还有西园的广场，一共四个广场。一般广场有些要素，你看政府广场就是政府活动提供的场所，这就叫做政府广场或者人民广场，还有一种广场叫做交通广场，这种广场实际上起到了分流，交通道的的作用，还有一个是这几年更多的休闲广场，就是所谓给市民提供一个休闲的去处，场所，另外一个给商业的服务提供一个购物休闲，广场就是这几类。许多都是兼容，都兼容进去。我们搞的广场，不一定要非常大，能用一块地方，比如我们拆迁出来的一块地方，然后做啥就一个广场。文化广场有3亩2分地。我们这个广场都不太大，最大的就是长安广场就是70亩，这个算一个综合广场，我们也曾经定位四大功能，集会的广场，休闲的广场，活动的广场等四大功能，这属于政府休闲配套的功能，这是城市的气化工程，以前是液化气，现在是天然气，政府也没有钱来投，最初是我们建设局和外商，一个加拿大的外商，那块地两年投了600-700万，但是气地问题解决不了，到最后我们做工作就是西安市燃气公司把这家公司全部给收购了。现在我们来讲，从感情上来讲，合作没有成功，但是对城市来讲还是，搞起来了，气化工程。我们城市道路，广场，还有城市综合工程，基础工程，这些大的方面。关于城投公司的，我们没有的，不是我们没有搞，我们把材料也理齐了，在其它地方也做过调研，这个城投公司在区县这一级，银行属于保障单位，对于金融这个没有审批权，所以在西安市区县一级成立城投公司的大概有两个，一个是阎良，再一个是临潼可能也在审批，但是这两家公司成立以后，由于公司自己也没有多么大的资产，搞了一个花架子，运作业务。

城投的主要功能是融资，但是融资也需要有一些技术保障，自身得有资产，给你城投公司的融资，财政得给你担保，财政每年得拿出新增的给你担保，由于在这里，我们把数据都给上面了，也向城里面，也打算把我们城里面，这个广场阿包装起来，成为我们城头公司的基本资金。这个项目阿，就是整个道路，公益性的配套，整个这个投资，这个数2001年是1900万。这就是投资的钱。你看我们整个从01年以来，这个城中是吧，这个城中，我们花了多少钱，这里面就是说，城市配套是一块，每年是多少，银行的贷款是多少，您按您自己的算，全国各个地方，您看您这里配套费大概是主要的，主要的来源，银行大概占多少？银行这个，一年贷500万左右。目前西安市的城建系统，市场这一大块，基本上今年，城市投资80个亿，基本上这个市场是靠城投公司来运作。现在贷款越来越不容易了，能贷出来500万已经很不容易了。现在不给你贷么。我把其它部门收的，那个专项的，我把那个来抵押贷，现在不能贷了。建设贷款也不是很大。他根据你的收费来贷款。这么多年，城建这么大的摊子，一年只给我120万的城市维护费，这包括我的人工工资，都在这里，我现在规模已经发展到这个样子了，还是这点钱，我现在光路的建费就100多万，我这个，市场现在比较好还能转的动，其它有些地方的建设局就转不动了。我们现在还基本能转的动。就今年政府给了我们1000万，从来没有过，今年给了1000万，从来没有过，这是卖地卖出钱来了。就这点钱给你分了一点么？今年不是给我们1000万，给交通3000万么。所以你这个土地出不来，你这个城市就没法搞。所以土地在这个城市的拉动太厉害了。

城市的市政工程主要分四大板块，一个是城市道路，城市排水，城市路灯。道路下有排水，路下面埋着，下来有城市路灯，下来是城市防洪堤。你看天然气就是公用设施，这个配套费不管，你看自来水也是公用事业，他配套费也不管。所以配套费这个那，西安市人民政府，通过市人大，有批文。长安区的收费标准是按照面积，一平方是70块钱。按照城市规划是，县城中间是70块钱，郭渡没有纳入规划区是50块钱，在下面乡镇是30块钱，这是按照建筑面积算。他这个板块是把配套费，城区的是建设局收，建设局负责城区的配套。

我有一个办事程序表，你把规划部门办完了以后到建设局来，建设局给你一个办事程序表，建筑面积，楼层建筑结构类型，都写着。施工许可是建设局批，这是最后一道。配套费是城区是我们建设局批，我们给各个乡镇把关，各个乡镇的配套费是各个乡镇来收，我们把关，他把配套费一交，我们给施工许可证。这就是这样的。这个都是两条线，财政局，进财政，我们开单子。然后那，比如说我是一个房地产公司，然后那，要交100万，我就区财政交，交了以后那就告诉我们已经交了，然后我们给发一个许可证，这个钱进到财政的收费中心。管预算外收入的。要学校，这个公益性事业，中小学的校舍，幼儿园都不交，民政口的你象敬老院，这个都不交，都是免交的，基本上都是这样。政府大楼要交，不管政府还是省政府，它是按照建筑类型，教学楼，实验室它不交，包括你看省政府发文，比如原来的三县企业，

军工企业这一类的，可以免，其余的不准免。……这是交一次，一次性交费。不管是政府大楼还是房地产公司，只要在交的范围都要交。陕西省办大学，大学不在减免的行列。包括中专都不是，只是中小学，义务教育。

年年都欠帐，为什么没有出现讨帐哪……2000年以来，建设资金总额有多少，我们付出多少，缺口多少。你现在把投资的减去配套费就是缺口。银行贷款还有利息哪。截至2003年欠款3500万左右，贷款可能是1500万左右，工程款2000万左右。我们很大程度上都是欠市政公司，都是自己的公司，老的建设公司，都是下属的公司，很大程度上都是这样的公司，它也不好来要，来要也就是你给点把工资发一下。有集体的有国有的，而且老企业，都是退休职工。都是过去的企业。咱公司的大概有70%。你看拖它（建筑公司）主要拖水泥厂。现在他们就是公司能发，他们干得活不少。这是计划经济留下的部门，很大程度上是国有的企业。银行现在嫌贫爱富，我们去银行，用企业押，他们一个都不认，非要让我们用行政性事业性收费押。没办法。我们建设局在长安的可信程度应该比较高，我们在工行贷了300万吧还是400万，拿什么抵押，那我们下属的一个事业单位，用我们的监管处的全年的收费来抵押，这一块将近400万。我现在拿不出钱，要转贷，它说不行，必须把这个钱还了，我跟我财务科长说，他说不行，最困难的时候大家都来拿钱，我说你把钱给我，我把钱还给他，我以后不在他那里贷款，我在其他行贷。讲这个过程是银行要减少他的风险，有他的道理在，但是在咱就是融资的过程是一个很艰难的过程。银行的风险有多大？那就看，应当说没有多大的风险，你看我现在，政府的建设，517亩的，由于高速把政府截断了，不建设新政府不行了。那么先要把地拿到手。现在要贷款，前期不可能要拿财政资金，因为面积大。这个过程中，银行要求承贷主体，城建局肯定不行，政府部门肯定不行，机关行不行，说你机关事务局是事业法人，但是你是财政拨款的，也不行。要成立一个公司，但是成立这样一个公司，成立公司的时候，国家公务员能在这个公司兼职。你看杨开明区长和我在这个公司兼职，他是公司的经理。你看公务员不能在公司兼职，那怎么办，所以政府必须维持这个公司的运转。公司总得有人去干么。按照说法是政府不让搞公司，不让，不允许有公司，但是没有办法。

那么现在这个融资用什么来搞哪？象我们这个区如果让我们融资，要说是把这个三县籍起来，一年应当至少1.5个亿，把大学园，韦曲，郭渡开发区这些，现在这几块加起来差不多，比如说2002年可能要达到1个亿，1.5个亿左右，这是硬投入，是城市基础设施，02年是最大的，大学园的道路什么，一般的时候7-8000万吧。我这几个地方你看韦曲阿，大学园阿，因为土地政策的问题，你看从去年到今年，基础设施建设基本上处于停滞状态。

现在我认为这个要让社会来搞，谁搞要有利可图的，这个项目要有利可图，政府前期也拿不出来，这个项目，你看咱这个天然气这块，公用类的社会运作。一个是天然气这块，还有污水处理。严格的说自来水也可以。我看过资料，处理一方污水应该在1块钱。现在治三项治理应该在1.9块左右。专家说这个水应该在5块钱左右。我在区上现在慢慢调，你从1.7一下子涨到5块钱，不行的，一下子市民接受不了，现在在搞什么听证会。这个航天基地，水是雁塔的，排污费是在水费里面收么，排污排到他那，水是雁塔的，所以收不成的，所以有许多实际情况。道路和这个配套的也有，你看有的路，企业要冠这个名也可以搞，投资，冠名权，反正很小，非常小。

你能不能把这个给我们讲一下就是现在这个修路的基础设施的地，是怎么供地供过来的？一般地城市地地都是项目单位给我们，基本上这是一条路，路周围的单位必须要把这个路征一半。我们不用掏钱。国家有法规，你看西安市，有一个公用设施管理条例，写的很清楚，城市道路，由路两边的单位，各征一半，路权给单位，但是路的管理给城市建设管理单位来管理。谁家门口谁家征，交给建设单位，补偿费这块，有一个标准。一年应该在100亩左右吧，光道路这块，不算广场。道路占地每年新开工程占地300-500亩。这个修路地过程，按说应该根征地地程序，但是这个公路，今年的报的，两年才批。如果来查那么我就是违法。还有一个办法，我们采取国家基础设施建设的管理办法，你比如说村镇建设，到乡镇这个修路，他把土路修的石头路，所以他们国土把这个也统计上了，所以根国土肯定对不上了。以地补地，给你在旁边补一块地。现在经营性用地全部招拍挂，现在采取既要符合政策，开发商还要投资，那么你投资，政府收回来，你作为一个投资者。……现在大学园整顿中，原来几个学校已经进去了。现在大学园，原来大学园规划很大，部分大学已经进去了，现在师大，邮电还有政法。西工大一期建好了。以后不能叫大学园。已经撤掉了。他这个撤，这个叫园区

和不叫园区在供地方式上有差别么？比如我现在不叫园区了，我交大要来占一片地，这个供地方式有什么区别么？没有区别，就在长安区这个，园区的管理机构实际上是一个服务机构，统一代办这个，他不是南方的园区象一个政府一样，可以自己解决土地问题，可以自己审批项目，而他们那在长安，原来的园区都是协调机构。负不负责搞土地开发么？他们可以搞，我们就不存在这个问题。韦曲这个国家批的有面积的，他可以搞，但是大学城不存在么。刘：就是说有园区和没园区是有区别的，区别在哪儿那，就是他可以做土地开发。没有批准他就不能搞。大学城他没有这个地位，他怎么规划阿。国家级这个园区，这个园区就像一个小政府一样，他按照政府的形式来运作的，他一方面象小县城搞土地开发，在搞招商引资，实际上他有一个相当于政府的智能。我们这个园区是办事功能。

郭渡的基础设施投资。郭渡现在他们也是自己搞。我们这行政主管部门只给他把个关，交的配套费以后，他郭渡认可的我们才给发证。他们实际上交到开发区，包括出让金也是他们的。银行有他的考虑，他要把他的风险压到最小。这个是肯定的，你没有完善的担保，他不会给你贷款。这个我认为必须是要这个政府的财政来担保，或者是政府拿这个每年新增财力来还这个利息，不然的话，就算我们把仅有基础设施，也不行。西安市基础设施一年搞了80亿，他也是省上给了，很大程度上给的支持。城投公司还是政府的，他是政府给的财政担保。他现在80亿花不完，就想着在哪儿开路。这个城市的发展有一个急剧的扩张，但是从长期来看还要看政府的还贷能力，还是么算帐。……县的办公大楼，主要是现在的地面向市场地拍卖，这个是行政划拨土地，土地局收回，然后挂牌。现在就说那517亩地土地证没有。财政置信程度那，1-2000万，也不可能很大。里面有个问题，土地抵押到银行，银行给你贷款，实际上，我抵押到银行，然后把这块地包装，然后把这块地拿出去拍卖了。土地部门说，既然已经抵押了，你拍卖还不行。……除了517亩地，我们还搞了一些经营性的地，那个可以，可以抵押。

七、土地收益与土地税收。

咸阳。耕地开垦费：工业用地每平米14元，经营性用地22元/平米，基础设施7元/平米，社会事业5元/平米。一年有几百万的收入。今年占补平衡市本级1000万，把几年前的前用完了。其中2002年为148万，2003年是1412万。

土地市场部分补充资料

(3. 09. 土地储备。咸阳土地储备中心于2002年成立，经营性用地由储备中心做，储备土地1000多亩。市政府直管。02年成立的时候，政府给了一点开办费。最初给了五百万，五百万给的储备中心也是市长签字。储备中心的资金主要靠五大银行，工行，开行，交行，建行等等，银行也喜欢，因为有土地这块，他不怕，是一种保证。从02年开始运作，当年运作开始没征地，只有一块50多亩，是民营企业的，他长时间没用，我们就收回来了。那个地两年多没用了，我们还是通过协议的方式收回来，拍卖了2300万，给这个企业1100多万，征用价和利息加一块。赚了1200万。那时也开始征了。就是人民中路那块老城区改造，一块块收来。02年就是再卖出去，这个就是拍卖。大概政府收入是7000-8000万，到02年年底，我们就开始介入征地，征了70多亩，这个地原来是农民的集体土地。03年政府卖了3900万，号称2003第一锤。这一年总卖地收入大概是1.7个亿。2004年给储备中心2个亿。4月29日后，停止审批。本来征了900多亩地，加上集体建设用地，共1300多亩。一分地也没卖，发公告已经20天了，再过10天就进入程序。

从2002年4月开始，正式招拍挂，现在储备中心并没有控制全市的地。不完全是土地储备中心供地。储备中心征地是政府征地。现在土地管理上没有扎死，没有一个口子管死。

储备中心的问题：储备中心的定位。它算个啥。农民说：二道贩子。政府：积蓄资金，加快城市化。引发的矛盾是：4月29日前已办完征地手续，已从省上拿下批文，到11月才拿到地。2003年那笔拿下就是15万/亩，拍了3900万，地价上到50多万，给政府增了30多万。政府该不该拿？农民：你还用这个价征农民的地，我不买。农民不说你价低，我就不

卖地。农民与政府之间的矛盾明显对立。招拍挂的结果，政府收益越大，农民的抵触越大。

2. 法律、法规。4月开始整顿土地市场，停止审批，带来地方经济发展停滞，这半年地方怎么办。解冻以后，仍然有问题。一个是垂直。只是头儿垂直，地在地方，土地部门左右为难。二是审批程序。过去招拍挂政府还有审批权，现在只要是耕地，全部收上去审批。现在要进来的企业拿不到地。

(咸阳土地储备中心。这个机构的批准是在2002年初，2002年初就批准，政府批准设立这个机构，主要是在2002年10月开始运行，我们实际储备土地是属于2002年11月份，11月开始储备土地，第一块地，就是在世纪大道那边，86亩。这个地过去我们叫陈杨寨办事处。是秦都区陈杨寨的，就是街道办事处。它过去是咱们的建设预留用地，属于国家建设预留地，它是属于集体的，然后咱们通过征为国有，过去是农用地。那个时候是农用地，还属于未征收。现在叫征收，过去叫征用，使用权还归村集体所有。办完征收手续以后，这个2003年，大概是2003年的3月份省公厅就下发了批文，下发了批文然后就准入了，然后就逐级的省、市、区批给我们，然后我们就实施这个了征用。征用的手续是我们中心，以中心名义来征用，征用完了以后，就按照城市规划的用途再实施拍卖，它的城市规划用途临街是商业综合。后头就是住宅。离路远一点是按住宅开发，它是一个大的住宅区，按照它这个用途咱在去年5月18号，去年受这个非典的影响，在5月18号咱们开始拍卖的，实施拍卖呢，拍卖的有一家公司就是“华宇公司”，拍卖的时候是按净地上市。实际73亩。征86，净地73。86里面包括道路什么的。华宇公司是一个房地产开发公司。它是一个民营。当时竞买的多，竞买当时报名是7家。竞价大概51万/亩。征地价大概在20万/亩。不是，去年是18万/亩。18万/亩就是86亩的均价。资金通过银行贷款。我们有了项目以后跟银行先谈一个贷款的意向，或者签一个合同，然后在具体项目来了以后，人家还要考察，我也不能空贷，没有项目也不行，他就是按照你的实际项目。是抵押，因为我们已经拿到土地了，我们有执照啊，我们有权益。征地补偿费，我们严格按照征用，按照土地征用的这个要求，当然首先就是上报我们政府批准，我们征用的一套，设定的预定一个方案，然后政府同意以后，我们按照这个，先购买土地指标。拿到土地指标，然后办理土地征用，办理土地征用，这是第一步，是委托我们所辖区的，因为土地征用是按照行政办法来管的，我们委托秦都区政府代为我们实施征用土地，在征用过程当中由他们区来制定方案，那么他们在做方案的时候，他们就要通过调查，调查首先要取什么呢？要取被征地的村组是谁，被征地的村子的人是谁。在启动的时候，政府给我们资本金约2000万，给了2000万拿给农民。2000万不够，然后由省政府批准以后，我们办理征用手续，给交通做银行抵押，然后交通银行在给我们贷4000万，支付给农民。一共也就是八九百万吧。这2000万，1200万是地，800万是现金。因为我们要发展，又签订一个协议，协议就是我们将来要用他的钱，计划是1.5亿。我解释一下的，我们的运行单独核算，不是专款专用。后来那个协议1.5亿，是在贷了4000万之后。他这个问题好比在咱们开始签一个协议，这个协议没有标的。只是说我给你一个标的物，只是说我给你期限性的贷款，然后有了标的物了，这个标的物，我们一算大概需要两千万，我就贷两千万。我们合作的话，要办那个一亿五。一亿五是它银行的要求，就说他也不知道啊，今年我的整个规模有多大。但是我就是我也有一个预算，我们估计我们今年可能要经济发展，大概需要多少钱。这就是个额度，你没有这个额度，不是你随便想要的。要用抵押有权益证书。土地不是有土地证嘛。办理抵押证的时候，他就含这个。

征地的情况。去年我们在这个世纪大道的南面，这是北面。这个有五百，五百零一。是集体农用地。成本18万左右。供应采取连片。整块，招标的办法。价格42万。这个地的钱基本是没问题了。靠银行贷款基本上可以了，有的贷的多，有的贷的少。一下就弄了几千多。我们还有收益吧。这个收益是定期结，由于我们这参与本身，就给财政管上了。现在我们几块已经出帐了，还有就说还有出帐两三块，或三四块的时候来一次。财政他们盯着帐。12月之前我们这个钱是可以滚动的。这样降低我们成本，也是求之不得的事情。98年到今年，可能从我们市政府来说，一个就是征地，一个是补偿。再一个涉及到这地面上附着物。再一个领域就是失地、失业农民的安置。怎么安置，这些农民怎么办。再一个是我们失地、失业的农民的养老保险，配备。我们在征地的过程中通过调研，全部政府文件工作。基本上职能规范了一个也就是有秩序了。这样通过咱们办法出台以后，我们就按照政府政策办。农民也很高兴。政府征地补偿费，四项：土地、安置、青苗、地面附着物。水利开发基金。这个大概一千块钱/亩，八百到一千。然后呢？耕地占用税，每平方米5.8元。土地管理费，按

总地价 2.8% 吧。还有造地费，14—18 块钱每平米这个区间。这个按照地类。新增建设用地补偿费，这个省上收的。每亩算大概是 10000 / 亩，按地类算的，这里大概是 18 元每平方。城市建设这一块，城市配套费用，一亩地三万五。征地费下来共四费 9 到 10 万亩，再加上土建费，评估费，测量费这些你都得交，和广告、公告，规划费，有中介评估费，还有交易费。这些下来基本就是，总共下来 18 万 / 亩。这些都必须掏的。给省政府交 4800 / 亩，市政府交 12000 左右，得交啊，要办理手续。我们要卖啊，不然怎么卖。你这个土地，不出让土地，你怎么卖。这个你知道，你要上市必须把这个划拨土地，改变一个出让土地。要和国土资源局签订出让合同。一亩地一万六。他这个交出来，然后市场成交以后，各种费用剩下交给财政。)

长安土地储备。02 年 7 月成立，出台了土储暂行规定，以及招拍挂的规定，实际计划储备 9054 亩，其中实际储备 3788 亩（已经规划和上报等待批准），其中已审批的 1396 亩。收购的 67 亩，基本上是征过来的地。土储主要解决经营性用地，程序：领导小组对拟储备的土地进行审查，对拟储备的土地办理城市规划手续，对供地时间和价格都是招拍挂（02 年 7 月开始），02 年前的经营性用地也是协议出让。新增的经营性土地都进入了土储。交易中心负责土地二级市场的交易。经营性（工业用地，市内经营），划拨。市内经营性从 02 年开始由土储管理。五通一平，拍卖的时候是交易中心，国有土地的出让可以不经土储，直接拿到市场交易。土储中心的成立最早财政给了 3000 万资金，功能：编制土储计划，申报，实施土地储备，整理，达到五通一平。存量，已经放出去的地，征为国有，已经批出的土地一共有？

已经审批 1396 亩，供应了 873，523 没有供地。

财政给了 3000 万，在银行贷款 1.2 亿。已经使用 1.5 亿。用土地做抵押，抵押了 500 亩土地。1.2 亿元有一部分花在了报批土地的上，已经付给了农民补偿。

已经供出的 873，五通一平，成本每亩 30 万元。安置补偿 7 万—8 万（四项补助），此外还有乡镇企业的赔偿：30 万元：四项补助 7-8 万，新增费 9333，造地费 1.5 万，赔付乡镇企业，配套费，银行贷款利息，办公费用。五通一平的费用是 8 万块钱一亩。

（长安土地储备中心这个，咱们区上的建设用地只有一部分走咱们这个土地储备中心，就是经营性用地，上午说的有 3788 亩地已经储备了，审批下来的 1396 亩，其余的待审批的是 2391 亩。土地储备中心都是闲置土地，储备中心委托统征办征地，然后用地科材料上报审批这样一个程序，审批下的 1396 亩其中 517 亩已经供出去，其余 800 多亩还没有供应，正在做规划。)

陕西省各市土地收购储备情况表 (2000-2004)

陕西省各市土地收购储备情况表 (2000-2004)				
单位：亩、万元				
市	收购储备面积	供应面积	剩余面积	费用
西安	16113	6000	10113	127575
咸阳	1800	900	900	36000
渭南	5435	512	4923	339
宝鸡	1137	87	1050	2809
铜川	72	20.5	51.5	700
延安	2382	456	1926	1207
榆林	861	624	237.32	550
汉中	901	693.5	207.5	238
安康	942	345	597	447
商洛	3120	1582	1538	1266
合计	32763	11220	21543.32	171131

3. 08 土地成本。

咸阳。1。农民补偿6-8万；2。土地费用、规费，“两税一金”：12万；3。城建配套费。长安土地**开发成本**：农民补偿8万，国家有5.3万，基础设施配套，8-10万（八通一平，三水，电力通讯道路平整），拆迁每亩5-7万。工业性用地在10-15万之间。综合用地用来开发平衡，开发区如果能到40%—60%的综合用地其它的工业用地。真正能出让的有30%左右，高新区是23%可以搞经营性开发。

3. 10. 从去年土地市场整顿以来，用地结构，整个咱这个土地部门，就是这个台帐分类。土地出让的过程。我这个表上都是协议的，不存在招拍挂。还有划拨的，划拨的也在这里。我在上面都写着（划拨和协议）。土地出让金这块我们没有统计，因为这个有好几次的变化。而且今年管理体制也变化了。2000年先是土地部门代收，以后是财政部门管上。现在是土地储备中心上算。一个是给农民补偿这块，一个是土地出让金，出让金这块咱们没有专门统计，过去还有所谓包干。我这里能给你提供的就是哪个项目在这里，哪一年办了多少项目，占地面积有多少，形式都是协议出让的。其它……一个公司来这里要地，你这里是给我协议，那按多少钱谈是谁谈呢？你把地供给他，厂子，搞工业的，那是谁来谈这个价钱呢？这个是分几个层次的，你比如涉及到给农民补偿这部分，是统征办谈，涉及到这部分之外，协议出让土地就是税费，税费这部分都有严格政策，这个严格政策就是用地科。给农民那块已经给农民了，第二块是出让金，这块进财政帐。进财政帐但是先进我们帐，我知道就是中间。就是算多少我交多少。现在说，目前都是按照15%收的。国土资源部15号档，在01年以前02年以前上报审批的今年都，去年和今年都回来，2002年7月7号以后审批的地今年都没回来，很少批回来。没有批下来就动不了地。我们都急死了。报批程序这个，你现在许多具体的数据，审批，要求就比较多了，你看比如韦曲这块，要报国务院审批，要是国务院审批的地，一般都是2年以上才能回来。你看咱们这里要报市上，市上审查完了要报省上，省上完成数据以后再报国务院，国务院在批回来。你看现在都是动态的。没有批的肯定没有供。没办法么，现在土地部门在社会上这个，领导认为你办事拖拉，这么长时间不能把地批下来，你搞什么么。用地单位认为你办事效率太低。两方面都有意见。土地部门要走市上走省上，土地审批权力高度集中以后势必两个控制死了。……一亩地1万多块的造地费，然后你……现在长安吃饭财政还是可以吃饭的，你看其它的地方，许多都是几个月公务员没有工资阿。

经营性用地，这个表也在里面，99年以来的都在这里。有一些土地本来是要招拍挂的，但是国务院发了一条360号档，所有用地都改为遗留协议出让的。就在那个表里。我们这个储备土地阿，实际储备3000多亩，批了1300多亩，供了500多亩，不到600亩。有一宗，有一宗，是拍卖的。517亩地，原来储备的，后来由于城市规划用地调整，把过去的商业用地调为办公和公共用地，所以517亩地跟原来储备的初衷不一致了。这个是城市规划的调整，必须服从这个。然后就是有一个，84亩，这个是拍卖的，这是去年10月。这个每亩地52万。这个是拍卖的，就这一宗，然后我报上去还没有批下来。517亩是协议出让了，已经供出去了。政府用地划拨的。批过来1300多，这不是600亩么，其余的正在做规划，其余的预计明年4月分通过拍卖招标的方式。02年7月成立的，然后报一宗地没有一年两年循环下不来。国家就这个政策，你这个地没有批，哪个地批了？我们从4月28号以后就全部冻结了，到现在没有解冻么。

那个储备中心是事业单位，国土局的下属事业单位。办公场所是国土局，运作主要是银行贷款，财政是借了3000万，然后我就给他还了。现在的贷款的钱都用出去都收地了，明年4月分把800亩规划做出来，然后就有戏了。那个1.2个亿，我们先给农民一部分，大概就是完成合同以后给30%，分期给。给农民花了6000—7000万。是征了3000多亩的。总量应该花2个亿，全部补上。现在准备报批，报批周期太长了。你给农民付完了，但是地批不下来，就麻烦了。我现在30%，6—7000万也不是一个小数阿。这是跟农民谈判，他们的安置补偿费。这个是要签字盖章么。按照法应该是写公告，根据前三年年产值，写一个公告，他同意在来征地，在往上报，但是这个时期没有办法做到。等批下来都20万了。第二块就是造地费和新增费么。这个必须占补平衡。造地费交了就是3000多万。一亩地按照用途不一样。原来是1万2到1万8，现在是8000——12000了。然后就是经营性用地，这就高。跟占用地类别有关，水地，商业，这就高，旱地就不一样。还有一个就是新增费，你看我这个

1300 亩，我要是拿到批文就是要交新增费，一亩地就是 9300，9333，这个又要交到 1000 万。他不批我就不交。还有耕占税，一亩地 3000—3800。这个也就 1000 多万，这个但是我欠着区财政的，没钱。我就 1 亿 2 么。这一块是在区里面，出让金也在区里面，契税也在区里面。区里面我都可以先放着，地卖掉再说。但是造地费和新增是跑不掉的，不然办不了。批文拿回来我们就去农民那里拿地了。那这时候你要把那个 90% 的钱补回去了吧，不补回去你拿不到地的？那这里面你又要交钱了？对阿，那就借么，我借么。你看我这个 517 亩，这块地是划拨的，那你政府要用这块地建办公楼，你把这个给农民的款子就给清了。这个实际花多少政府给多少就完了。你看那 80 多亩我要拍卖，那我就先借一部分款，给农民，然后拍卖完了我再还掉。实际上从银行借的钱，这个 1.2 个亿就是借的。但是我借了 1.2 个亿，实际上用的只有 1.1 个亿，其它保证金银行给我扣了，我不能用的。我反正给这个村 10%，那个村 20%，另一个村 30%，反正我就是 3000 多亩地花了 7000 多万。这样的，农民补偿这块。不然你看这个土地法，先公布，在什么位置，土地补偿，这个根本行不通。农民一知道，土地征到手，把手续结清，那个是漫天要价。……协议征地和公告征地差别大了。在新法之前我们是协议征地，咱们跟农民是谈好，我们先要看这个地是符合土地总体规划的，也是这个建设规划，符合两规的，我们就跟农民谈这个地。这个农民村民代表么，一般都是村民代表来谈这个，双方商订地价，然后签合同，然后付定金，这时候，这个就没有问题了，就可以上报了。农民也不会上访也不会闹事，不会无理取闹了，真正做起来也很麻烦。批回来了，我们把地价补给他们，地是已经测量过的。补完交各种费用办国土证就可以征地了么。如果按照新的……在出让金这块，前面都一样，……按照新法来说是按照前三年的年产值，是咱们给人家农民来定价，是咱们来定价，我定你 2 万就是 2 万，我定你 3 万就是 3 万，然后我公告，来征地了。那样的话，那个农民就，没办法操作。新法开始就是公告，我们没有实施，全国估计都没有实施。西安的都是没有公告，现在的公告都是走形式了么。现在前面还是谈么。像这个公告定价只有线性工程，比如绕城高速阿，环山路阿，我定了，就给人定了，一般这个都是征一点，公用用地，不影响太大的经济生活。只有线性工程是这样的，你要真正的作为，不管出让也好，划拨也好，工业用地，教育用地都要跟人家农民先谈好，必须先协商谈好。划拨用地就是不给政府交出让金，协议用地就是给政府交出让金。现在就是土地管理法就是划拨、协议和挂牌。现在经营性用地就是招拍挂，招拍挂就是法律允许的可以出让，现在行政政策对经营性用地必须走这个，这个严格上说跟法律是相抵触的。刚才我们说划拨就不用交出让金，协议就要交出让金，过去这个出让金有一个地价标准，一级地二级地三级地，这个基准地价，然后呢出让金就是根据这个，土地局就商订这个，这样一报。现在这个招拍挂是按市场来，不定出让金多少，卖多少是多少，谁高给谁。征地过程跟农民谈判，现在要完善要公告，前期工作做的差不多，为了政策要完善，实际上就是前期已经做完了，再把这个，按照法律要求，程序要完备，公告，加了一个程序上，完备，合法。原来就是这样用的，现在就加了一个公告。就像召开听证会一样，区别在这。

这个协议出让，农民这块，下面就是涉及到税费，耕占税，契税，出让金这全部都归财政，新增建设有偿使用费在上面，中央和地方，这个是用地单位交，这是用地单位直接交到财政，这个跟区财政没关系。由土地部门开单子，省厅开单子，然后他们交财政。不过我们手。造地费交到当地土管部门，这个是专款专用，将来拿这个钱造出来地。这个就在土地局。新增费在省里面，国土厅。造地费就是这样子，是省财政厅，国土资源厅有文的，严格按照现有的政策，土地状况。实际数要财务查。出让金全部进财政。西安市比较大，今年可能收到了 10 个亿。土地出让金这块，去年最大，去年 1.58 亿。02 年可能就是 2000 万左右。今年是 1.4 亿。在往前推是 400 万。……这两三年地价也上涨了，评估价也高了么，都有关系么。按照协议的这个，02 年大概就是 13 万一亩，整个给农民的，出让金，一起。大概 13 万左右。03 年大概 15—16 万，今年我们大概就是 18 万左右，这个跟城市建设有关系。一拆小区，向南发展，整个地价就上来了。商业的是 52 万，就那一宗。新增的就是这一宗，存量的收回来的地大概有 80 多万一亩，这个是大概 34 亩，每亩地 64 万，存量的收购只有一宗，67 亩地，3800 万收回来的，这个收购就是政府行为，要安置职工，就是要安置职工的钱么。这个流拍了，去年十月卖的，流拍了。这个很矛盾的一件事情，政府把长安定为一个居住教育的产业区，那么在我们这个居住区里面容积率就受到了限制。什么生态化社会化人文化就非常小，这个土地的容积率取决于这个，报纸上说要集约土地，现在法律不配套，你说啥原因，大家都迷迷糊糊的。啥原因，你比如大学，国家教委规定大学人均 1 分地阿，

你看现在西工大，4000—5000 亩地，按照标准，但是国土资源部说你大学要这么多地干甚么，西安这么多大学，用地的规划才1万8，前几十年的用地才1万8，那么你一个大学就4—5000 干甚么，那么你这个领导，说占地面积太大了我不能批，所以地报上去批不批谁也不知道。现在容积率上不去价格就上不来，你地租就上不来。现在评估就很难。3.0，5.0 的容积率和你1.5 的容积率评估价是一样的，那么谁来买你的1.5 的容积率？所以在土地上还有基准地价，基准地价是计划经济的产物，你现在完全是市场化，要基准地价干甚么？每年我们政府还要强制修编基准地价，这个有啥用阿，没有用么，这就好比补偿的30 倍一样。这是国家为了平衡地价，这个跟地价变动没有关系，市场不受你约束么。比如评估一亩地15 万，这是供地标准。但是招拍挂这个事情跟这个就没有关系，你没有用了。参照都没有用，合适不合适是市场来说，不是你基准地价来说。）

,